CAHIERS DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE

Revue de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice

 $n^{\circ}40$



Dossier

Les relations police/population sous le prisme de la pluralisation du *policing* en France Virginie MALOCHET

Trois concepts clés pour analyser la relation policepopulation : confiance, légitimité et justice procédurale Sebastian ROCHÉ La méthode du « stop-and-frisk » en tant que stratégie organisationnelle : leçons tirées à partir des exemples des villes de New York et Chicago Wesley G. SKOGAN

Repenser la sécurité, réorganiser la police Jean-Pierre BLAZY







Directrice de la publication:

Hélène CAZAUX-CHARLES

Rédacteur en chef:

Manuel PALACIO

Comité de rédaction :

AMADIEU Jean-Baptiste, Agrégé de lettres, chargé de recherches au CNRS BERLIÈRE Jean-Marc, Professeur émérite d'histoire contemporaine, Université de Bourgoane

DOMINIQUE BERTELOOT, Inspecteur d'Académie, inspecteur pédagogique régional

BERTHELET Pierre, Chercheur au centre de documentation et de recherches européennes (CRDE), Université de Pau

COOLS Marc, Professeur en criminologie, Université libre de Bruxelles, Université de Gand

DE BEAUFORT Vivianne, Professeur à l'Essec, co-directeur du CEDE DE MAILLARD Jacques, Professeur de Science politique, Université de Versailles Saint-Quentin

DIAZ Charles, Contrôleur Général, Inspection Générale de la Police Nationale DIEU François, Professeur de sociologie, Université Toulouse 1 Capitole EVANS Martine, Professeur de droit pénal et de criminologie, Université de Reims HERNU Patrice, Administrateur INSEE

LATOUR Xavier, Professeur de droit, Université de Nice LOUBET DEL BAYLE Jean-Louis, Professeur émérite de Science politique, Université de Toulouse I, Capitole

NAZAT Dominique, Docteur en Sciences odontologiques, expert au Groupe de travail permanent pour la révision des normes d'identification du DVI

PARDINI Gérard, Chef du service des affaires immobilières de la Prefecture de police de Paris

PICARD Jean-Marc, Enseignant-chercheur à l'Université de Technologie de Compiègne

RENAUDIE Olivier, Professeur de droit public à l'Université de Lorraine, Nancy RIDEL Laurent, Directeur interrégional de l'Administration pénitentiaire DE LA ROBERTIE Catherine, Rectrice, Professeure des universités, Paris I, Directrice du Master2 Statégie Internationale & Intelligence Économique ROCHE Jean-Jacques, Directeur de la formation, des études et de la recherche de l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN) SAURON Jean-Luc, Professeur de droit à l'Université Paris Dauphine TEYSSIER Arnaud, Inspecteur Général de l'Administration, Professeur Associé à l'Université Paris l

VALLAR Christian, Doyen de la Faculté de droit, Nice Sophia Antipolis WARUSFEL Bertrand, Professeur agrégé des facultés de droit, Université Lille 2

Responsable de la communication: Axelle de FONTGALLAND Conception graphique: Laetitia BÉGOT

Vente en librairie et à la librairie de la Documentation française 29-31, quai Voltaire - 75344 Paris Cedex 07 - Tél.: +33 (0)1 40 15 70 00 Par correspondance - La Direction de l'information et administrative (DILA),

Par correspondance - La Direction de l'information et administrative (DILA) Service Abonnements, 29-31, quai Voltaire - 75344 Paris Cedex 07 www.ladocumentationfrancaise.fr

Tarifs : Prix de vente au numéro : 23,10 \odot – Abonnement France (4 numéros) : 70,20 \odot – Abonnement Europe (4 numéros) : 75,30 \odot

Abonnement DOM-TOM-CTOM : 75,30 € (HT, avion éco) – Abonnement hors Europe (HT, avion éco) : 79,40 €

Impression: DILA

Tirage: 1 000 exemplaires





© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2017

Conditions de publication : Les Cahiers de la sécurité et de la justice publient des articles, des comptes rendus de colloques ou de séminaires et des notes bibliographiques relatifs aux différents aspects nationaux et comparés de la sécurité et de ses acteurs. Les offres de contribution sont à proposer à la rédaction pour évaluation. Les manuscrits soumis ne sont pas retournés à leurs auteurs.

Toute correspondance est à adresser à l'INHESJ à la rédaction de la revue. Tél. : +33 (0)1 76 64 89 00 - Fax : +33 (0)1 76 64 89 31

publications@inhesj.fr - www.cahiersdelasecuriteetdelajustice.fr



INHESJ École militaire - Case 39 75700 Paris 07 SP Tél : +33 (0)1 76 64 89 00 Fax : +33 (0)1 76 64 89 31 www.inhesj.fr



Sommaire

3 Éditorial - Hélène CAZAUX-CHARIES

Dossier

Dossier coordonné par Jacques de MAILLARD

- Police et société : je t'aime moi non plus ? Une préoccupation ancienne, des idéaux à réactiver ? Jean-Marc BERLIÈRE
- 13 Les relations police/population sous le prisme de la pluralisation du policing en France. Les cas des polices municipales et des services de sécurité de la SNCF, de la RATP et des bailleurs sociaux parisiens Virginie MALOCHET
- 23 La police à l'école Les échanges police/jeunes à l'occasion d'ateliers de prévention en milieu scolaire Anne WUILLEUMIER
- Outils policiers d'intelligence et rapports police-population Thierry DELPEUCH, Jacqueline ROSS
- Aux bords de l'institution policière.

 Les délégués à la cohésion police-population (DCPP)
 en recherche de crédibilité

 Jacques de MAILLARD, Carole GAYET-VIAUD,
 Fabien JOBARD, Adrien MARET
- 54 La méthode du « stop-and-frisk » en tant que stratégie organisationnelle : leçons tirées à partir des exemples des villes de New York et Chicago Wesley G. SKOGAN



- La relation police/population à la lumière du processus de socialisation du policier anglais Damien CASSAN
- Représenter « le public » au sein de la police : un dialogue basé sur des données à Londres Elizabeth A STANKO
- Les policiers berlinois comme « professionnels de l'intégration » ? Jérémie GAUTHIER
- 90 Contrôler le pouvoir discrétionnaire des agents de police grâce à un équilibre des forces : le cas des caméras-piétons James J. WILLIS, Stephen D. MASTROFSKI
- 103 Trois concepts clés pour analyser la relation police-population : confiance, légitimité et justice procédurale Sebastian ROCHÉ
- 112 La transparence appliquée aux relations entre la police et la population Xavier LATOUR
- 123 Repenser la sécurité, réorganiser la police Jean-Pierre BLAZY
- 133 Améliorer les politiques de sécurité. Une approche par les problèmes Herman GOLDSTEIN









Éditorial

outes les sociétés démocratiques doivent construire et organiser une police efficace capable tout à la fois de répondre à la demande de sécurité de la population et de respecter les droits et libertés individuels des citoyens qu'elle a mission de protéger. Ce modèle de police est bien entendu largement dépendant de la manière dont une société articule diverses dimensions de la sécurité : première des libertés et ce faisant, droit subjectif opposable à l'état par tout individu, nécessité sociale et condition de la paix civile, et ce faisant obligation essentielle de l'État, pierre angulaire d'une politique sociale qui l'inclut et la dépasse.

Ces dernières années ont été marquées par une succession d'agressions, pour certaines sauvages et meurtrières, envers des représentants des forces de l'ordre, victimes de violences croissantes si nous en jugeons par les chiffres publiés par l'ONDRP et le rapport de mission de l'INHESJ, en mars 2017, relatif au régime légal de l'usage des armes par les forces de sécurité intérieure. Inversement, plusieurs affaires ont mis en lumière, notamment à l'occasion d'opérations de maintien de l'ordre, des actes et des comportements inadmissibles de la part de personnes dépositaires de l'autorité publique. Ainsi, entre agressions subies par des policiers et des gendarmes et violences commises par des représentants des forces de l'ordre sur des citoyens, ces dernières années constituent une illustration topique des difficultés existant dans la construction d'une relation équilibrée et apaisée entre police et population.

La recherche de l'efficacité dans l'exercice du maintien de l'ordre et de la lutte contre la délinquance se heurte, à un moment ou à un autre, au respect des libertés constitutionnellement garanties : liberté d'expression, de circulation, de manifestation, d'association pour ne citer qu'elles. Le bouclier juridique qui entoure ses libertés est une protection nécessaire et naturelle en démocratie. Il répond à un objectif simple : empêcher la violence arbitraire, fût-ce au nom d'un intérêt supérieur, au seul bénéfice de la force, toujours exercée au nom du droit. Certes l'action policière a ses propres contraintes, elle présuppose la rapidité dans la réaction à l'événement et la gestion permanente de l'urgence. Comment aller de l'avant sans pour autant franchir ces lignes rouges qui tracent la frontière entre les sociétés démocratiques et les multiples formes de dictatures ? Cette question fondamentale renvoie à la nécessité, et à la difficulté, d'articuler trois missions principales de la police a priori bien distinctes.

La première mission est de lutter contre toutes les manifestations du crime et de la délinquance. Il s'agit d'administrer la preuve d'infractions sous l'autorité de l'institution judiciaire, d'interpeller des auteurs et de les déférer à la justice. Or, la délinquance se déploie à l'intérieur de la société. Les délinquants font eux-mêmes partie de réseaux de socialisation, vivent dans des territoires qu'ils partagent avec d'autres, ce partage générant d'ailleurs conflits et violences mais aussi protections et solidarités. Atteindre les délinquants et seulement les délinquants en évitant l'amalgame avec ceux qui les côtoient dans un même espace de vie est une tâche exigeante et complexe. Dans cet espace, il existe de nombreuses zones grises entre délinquance avérée et respect absolu de la loi. Le spectre des attitudes et comportements entre ces deux pôles est large et des populations diverses s'engouffrent dans cet espace, populations dont il faut connaître les réseaux, déceler les allégeances, analyser les ressources et les vulnérabilités. De tout cela dépend aussi l'efficacité de la police.

La deuxième mission est celle du maintien de l'ordre. Son exercice est particulièrement sensible en démocratie puisqu'il exige de discerner entre les actions qui constituent manifestement une atteinte à l'ordre public et celles relevant de l'exercice individuel ou collectif des droits et libertés constitutionnellement garantis, évoqués plus haut. Cette expression des droits peut être, selon les cas, pacifique ou violente mais aussi pacifique ET violente à la fois. En effet, trop souvent des éléments ouvertement violents viennent parasiter des initiatives initialement pacifiques, ce qui revient, dans un même temps et un même espace, à protéger les uns et réprimer les autres, quand les uns et les autres n'ont pas partie liée... Ici encore, nous percevons la complexité des situations qui exigent au nom de l'efficacité, à la fois compréhension des situations et discernement.

La dernière mission est celle qui traditionnellement est la moins mise en avant bien qu'elle occupe une place stratégique dans la définition d'une politique globale de sécurité. Le policier est également un « gardien de la paix ». Il est celui qui protège les espaces communs, qui intervient pour résoudre des problèmes d'insécurité au quotidien et représente ainsi un interlocuteur visible et reconnu par les citoyens qui s'adressent à lui ou constatent sa présence et les effets de son action. Il est, au meilleur sens du terme, un intermédiaire, un « médiateur ».

La difficulté à articuler ces trois missions est au cœur de la problématique « policespopulations ». Trouver le juste équilibre, ne pas privilégier une mission au détriment des autres, n'est pas de la seule responsabilité des forces de sécurité. Elle est aussi et sans doute d'abord celle des décideurs publics qui doivent traduire cette exigence d'équilibre en objectifs, stratégies, priorités dans l'allocation de la ressource, de façon à garantir un rapport confiant entre les citoyens et leurs forces de sécurité. La démarche est ardue, jamais définitivement aboutie, mais elle est incontournable. De nombreuses expériences ont été conduites et sont porteuses d'enseignements pour l'avenir.

Au service de cette démarche, il faut bien entendu évoquer le rôle fondamental de la recherche. Les chercheurs doivent analyser finement les différentes situations, mettre à jour les logiques, voulues ou non, des organisations mises en places, interroger les représentations réciproques des différents acteurs et évaluer les résultats des actions menées.

C'est de ce travail dont ce numéro des Cahiers de la sécurité et de la justice rend compte à travers des contributions qui présentent un état des recherches les plus récentes, y compris au-delà des frontières de l'Hexagone, sur les questions qui sont au cœur de cette construction d'une relation entre police et population conforme aux exigences de l'État de droit comme à celles de l'efficacité des stratégies de sécurité. Cette conception repose sur l'idée que les missions exercées au plus près des citoyens et qui confortent leur confiance dans la police sont aussi celles qui renforcent l'autorité de cette dernière et sa légitimité à agir sur l'ensemble du territoire.

Hélène CAZAUX-CHARLES, directrice de l'INHESJ



Louis Lépine et Georges Clémenceau, 1908

Police et société : je t'aime moi non plus ? Une préoccupation ancienne, des idéaux à réactiver ?

lean-Marc BERLIÈRE

Jean-Marc BERLIÈRE



Professeur émérite d'histoire contemporaine et chercheur au Centre de recherche

sociologique sur le droit et les institutions pénales (CESDIP), travaille depuis les années 1980 sur l'histoire de la police, la période de l'Occupation, la Résistance. Son dernier ouvrage (avec F. Liaigre) Camarade la lutte continue. De la Résistance à l'espionnage communiste (Robert Laffont, 2015).

ans une époque qui, pour dater de plus d'un siècle, présente de nombreuses analogies avec la nôtre - attentats anarchistes. psychose d'insécurité, puissance d'une presse libérée et sans scrupule, contestation déterminée et violente de la République et de la démocratie, opposition violente des cléricaux à la séparation des Églises et de l'État, déchaînement du racisme, de la xénophobie, de l'antisémitisme - la police tout à la fois accusée de violence, mais soupçonnée de laxisme, voire de complicité ou de tolérance vis-à-vis des trublions, est au centre de toutes les critiques : son comportement, l'usage qui en est fait par le pouvoir politique, ses fiascos, son comportement sont quotidiennement au centre des critiques.

Curieusement, ce sont deux hommes que tout oppose – leurs sensibilités politiques, leurs parcours administratifs – qui vont œuvrer en ces temps agités pour une police exemplaire au service de la loi et des citoyens.

Faire aimer la police ? Le rêve fou d'un préfet de police à poigne ¹

Arrivé boulevard du Palais dans le contexte brûlant des émeutes du quartier latin

⁽¹⁾ Berlière (J.-M.), 1993, Le Préfet Lépine. Aux origines de la police moderne, Paris, Denoël, Réédition, sous le titre Naissance de la police moderne, Perrin/Tempus, 2011.

et des manifestations antidreyfusardes de l'été 1893, Louis Lépine, qui vient tout juste d'être nommé préfet à Versailles, hérite d'un poste et d'une situation qui ont fait reculer tous les postulants. Il va pourtant occuper la fonction pendant 17 ans (en deux préfectorats), un record qui n'est pas près d'être égalé.

Convaincu que la police a un rôle dans la République : défendre la liberté contre ses propres excès, Lépine, à son arrivée bd du Palais, trouve une police parisienne mal en point, détestée², des policiers de piètre qualité, mal considérés, mal recrutés, mal formés. La mauvaise image des policiers français - qui contraste avec le respect dont sont entourés leurs collègues à Londres ou à Berlin - est une des causes des difficultés de recrutement de la préfecture et donc de la médiocre qualité de son personnel qui justifie les critiques dont il est l'objet, des critiques qui donnent des policiers une image telle que la carrière tente peu... Tel est le cercle infernal que Lépine va s'efforcer de briser en s'attachant à policer la police, ce dont les anciens sergents de ville hérités du Second Empire et les recrues (dé) formées par la vie de caserne avaient bien besoin. Si le nouveau préfet veut des policiers aimés et considérés, il lui faut améliorer leur comportement et leur niveau, donc leur recrutement et les conditions qui leur sont offertes.

Dans le domaine du recrutement, l'obstacle des emplois réservés aux militaires rengagés étant incontournable, Lépine essaya d'en réduire les inconvénients. Ce recrutement militaire - qui présentait des garanties de discipline et d'allure militaires qu'il appréciait - avait pourtant tout pour le séduire, mais ce que ce « préfet de droit divin » acceptait mal, c'était de partager une parcelle de son autorité et notamment de voir le choix de « ses » gardiens lui échapper au bénéfice de l'autorité militaire. C'est la raison pour laquelle, dans les limites permises par la loi, il va s'arranger pour choisir lui-même les candidats et renforcer les critères de choix. C'est là que trouve sa raison d'être ce fameux « examen de binette » auquel il soumettait tous les candidats et qui avait essentiellement pour but de les sélectionner « sur leur physionomie autant que sur leur vigueur et leurs réponses ». Voulant donner « prestige, considération, respect » aux gardiens parisiens – « très différents de ces agents de police minables que l'on rencontre en province » -ilécartait, selon ses propres termes, « ces visages disgraciés qui éloignent la sympathie » et jettent « la déconsidération ou le ridicule sur l'administration ». Cette sélection, livrée tout entière à son arbitraire, reposait sur des critères rien moins que « professionnels ». Il s'attache surtout à l'apparence

physique, il l'a dit et répété : il veut de « beaux » agents qui fassent honneur à la ville, et, dans l'appréciation de ce critère, la subjectivité est totale. Ainsi par exemple en était-il des... moustaches qu'il jugeait indispensables à la prestance et à l'autorité de « ses » agents. C'est dans le même but d'améliorer l'allure et la prestance des gardiens de la paix qu'il fit adopter un nouvel uniforme en 1894 — « J'ai remplacé l'ancien uniforme disgracieux par une tenue plus seyante qui donnait aux hommes de la prestance et une allure militaire » - et qu'il modifia les critères de recrutement de la police municipale en abaissant l'âge maximum de 35 à 30 ans et en exigeant une taille minima plus élevée de 167 à 170 cm.

S'il voulait choisir réellement lui-même – et selon des critères très personnels - ses agents, il était indispensable pour Lépine de susciter davantage de candidatures. Par l'amélioration des conditions offertes - salaires, avantages divers - et de la considération attachée à la fonction policière, il espérait accroître la demande pour un métier rendu plus attrayant et donc plus recherché, ce qui lui permettrait d'affiner sa sélection. La liste est impressionnante des améliorations les plus diverses apportées à la condition des agents de la police municipale sous ses deux préfectorats, même si, en réalité, un certain nombre d'entre elles fut davantage le résultat de la pression du personnel que l'expression du bon vouloir et de la volonté d'un préfet « absolu » qui excella à s'attribuer le bénéfice de réformes ou de mesures auxquelles il était en fait opposé. Quoi qu'il en soit et d'où que soit venue l'impulsion, il n'en demeure pas moins que la situation des agents de la préfecture fut bel et bien améliorée sur de nombreux points pendant le « règne » de Lépine.

Ce sont d'abord de meilleures conditions de travail et de vie permises par deux modifications du roulement des brigades d'arrondissement, dont les horaires de travail variaient sur trois jours. Ce roulement, par la multiplicité des prises de services - six depuis 1880 - donc des trajets, des appels, etc., rendait toute vie normale impossible. Les agents ne pouvaient jamais manger et surtout dormir aux mêmes horaires deux jours consécutifs. Ils ne disposaient jamais de plus de dix heures de repos. En 1895, Lépine modifia ce roulement qui passa de six à cinq tranches horaires, mais sans qu'on puisse parler de réelle amélioration du point de vue du rythme de vie. C'est sous la pression du mouvement des gardiens, à l'automne 1909, que fut mise en place - à partir du 21 décembre - une nouvelle répartition selon une rotation sur quatre

⁽²⁾ Berlière (J.-M.), 1998, « à bas les vaches, à l'eau les sergots! » in Dupeyron (N.) (dir.), « Être flics aujourd'hui », Panoramiques, n° 33, p.162-170.

tranches horaires de six heures chacune séparées par douze heures de repos. Lépine fut également très soucieux de l'amélioration du confort des gardiens, un souci auquel ils furent sensibles. À parcourir les documents administratifs concernant la police municipale de 1893 à 1913, on ne peut manquer d'être frappé par la constante recherche dans ce domaine. De la fourniture de « brodequins derby » ou de « guêtres » pour protéger les pantalons et remplacer les bottes - lourdes et inélégantes - en hiver, à l'adoption d'un uniforme d'été en étoffe légère ou d'une coiffure d'intérieur, dite « bonnet de police », beaucoup plus confortable et légère que le képi, pour les gardiens de permanence dans les postes ou ceux des brigades de réserve à la caserne de la Cité, il prit toujours le plus grand soin de l'élégance et du confort des hommes de la police municipale.

L'amélioration de la situation pécuniaire de « ses » agents fut une autre de ses préoccupations constantes, tant et si bien que la solde annuelle des gardiens de la paix parisiens atteignait à la veille de la guerre, de 2 150 f à 2 750 f, selon la classe, contre 1 200 à 1 500 f en 1877. Des salaires qui faisaient d'eux de réels privilégiés non seulement par rapport aux ouvriers et salariés, mais aussi par rapport à leurs collègues d'autres villes : les policiers de Marseille, par exemple, qui touchaient alors de 1 700 à 2 000 f, terminaient leur carrière nettement moins payés qu'un policier parisien ne commençait la sienne. Une comparaison qui permet de mieux mesurer la portée des efforts de Lépine et du conseil municipal, et l'importance que l'édilité et les parlementaires accordaient à la police parisienne. À ces augmentations de solde, on doit encore ajouter celles de la « masse d'habillement » et l'indemnité de logement. Ce qui n'empêcha pas ce patron « de droit divin », de se préoccuper également de faire œuvre sociale et de suppléer l'aide sociale déficiente par la charité privée. L'une des réalisations dont il était le plus fier fut l'Œuvre des orphelins de la préfecture de Police – créée le 1er avril 1901 – qui vivait, pour les 3/4 de ses dépenses, des dons de plus de deux mille donateurs.

Lépine s'attacha également à développer à la préfecture l'esprit de corps et la fierté professionnelle. C'est dans ce but qu'il obtint de Combes, le 3 avril 1903, la création d'une « Médaille de police municipale et rurale » : une distinction honorifique réservée aux policiers qui, dans son esprit, s'apparentait à la médaille militaire. De même que toute famille qui se respecte se doit d'honorer les plus méritants de ses membres, elle se doit également d'avoir ses traditions, une histoire, des héros dans lesquels chacun puisse se reconnaître. C'est dans ce but que Lépine chargea deux gardiens de la paix – Rey et Féron – de rédiger une monumentale et hagiographique Histoire du corps des gardiens de la paix – parue en 1896 – puis un « Livre d'or »

des policiers de la préfecture « morts pour le devoir » qui tiennent une place de choix dans la constitution des liens de solidarité. Lépine veillait tout particulièrement au faste et au décorum des hommages solennels qui leur étaient rendus. Leurs funérailles constituaient un moment fort et très impressionnant, auquel le préfet, la municipalité et le gouvernement donnaient toute la solennité voulue. Commençant par un hommage vibrant dans la cour de la caserne de la Cité devant les hommes qui n'étaient pas de service, suivi d'une messe à Notre Dame en présence des membres du gouvernement, la cérémonie se poursuivait par un long et impressionnant cortège qui, traversant Paris, gagnait le caveau des « victimes du devoir », au pied du monument dressé « aux fonctionnaires et agents de la préfecture de Police morts pour le devoir », inauguré en 1886 au cimetière de Montparnasse. Chaque Toussaint, une cérémonie officielle, avec dépôt de gerbes par les notabilités et le préfet de Police, s'y déroulait.

Les effets de ces mesures sur le flux des candidatures furent rapides. À partir des chiffres que l'on peut établir, on constate que la moyenne qui s'établissait jusqu'alors autour de 1 500 par an – pour un demi-millier de vacances - a été rapidement multipliée par trois. De ce fait, la sélection devient sévère puisque 80 à 90 % des candidats sont désormais éliminés. En 1895, sur 4 500 demandes, 700 - 15 % - ont été acceptées et, finalement, ce sont 358 agents, dont 126 sous-officiers, qui ont été recrutés. En 1896, il y eut 4 080 demandes, 1 514 furent retenues après réception des fiches de candidature et passèrent en sous-commission; ces sous-commissions retinrent 544 candidats pour passer devant la commission présidée par Lépine. En dix séances, celle-ci en accepta définitivement 427. La moitié était des sous-officiers, tous avaient le certificat d'études ou une « bonne instruction primaire ». Sur un peu plus de 4 000 demandes annuelles, il y eut 400 admis en 1903, 781 en 1904, 760 en 1905, 468 en 1906.

Cet incontestable engouement pour la carrière et l'accroissement de la qualité du recrutement qui en est résulté ont eu des conséquences inattendues. Tout d'abord un recul impressionnant du nombre annuel de punitions et surtout de révocations : 24 par an en moyenne pour la période 1893-1898 contre une moyenne annuelle de 74 pour la décennie 1875-1885. Ce recul des révocations est à rapprocher de la diminution des démissions qui s'explique par la hausse des traitements et l'amélioration des conditions de travail : 95 en moyenne annuelle pour 1893-1898, contre 157 pour 1885-1893 et 305 pour 1875-1885. Si on ajoute à cela que le service militaire plus court allonge la carrière des policiers - au lieu de dix-huit à vingt ans, leur présence dans le corps des gardiens de la paix dure en moyenne vingt-trois à vingt-cinq ans. Les conséquences de cette chute des vacances de postes ne

sont pas toutes bénéfiques. Si cela renforce la sélection, cela ralentit terriblement l'avancement et suscite un réel mécontentement des gardiens qui stagnent de plus en plus longtemps aux classes inférieures : un problème que Lépine n'a pas envisagé et encore moins réglé. C'est Charles Blanc - que Lépine appelle avec un rien de condescendance « l'intérim » – qui va partiellement le résoudre en instaurant, au 1er juillet 1898, la « péréquation ». Les effectifs des gardiens sont désormais divisés en quatre classes d'effectifs égaux, ce qui permet, pour un départ en retraite, de provoquer, en cascade, trois promotions : une de la 4º à la 3º classe, une de la 3º à la 2º, etc. Ce principe a pour lui le mérite d'être clair, mathématique et juste, mais il n'a pas accéléré le déroulement des carrières : il faut en moyenne cinq ans et demi pour passer en 3e classe et treize ans et cinq mois pour atteindre la première, cette lenteur s'explique par la durée de la carrière - trente ans qui a pour effet « d'encombrer » la première classe.

En améliorant la situation matérielle et morale des policiers, Lépine semble bien être parvenu à retourner la tendance et à faire du métier de policier une situation suffisamment attrayante pour augmenter le flux des demandes d'emplois et pouvoir ainsi opérer, dans le cadre des lois militaires, une sélection plus rigoureuse des candidats. Cette action, la seule possible au niveau du recrutement, a très certainement contribué à élever le niveau des agents de la préfecture de Police. En revanche, il ne s'est pas attaché avec la même énergie à la formation et l'instruction professionnelle des policiers parisiens. À peine peut-on, dans ce domaine, le créditer de quelques maigres et timides initiatives qui contrastent singulièrement avec l'action de son successeur qui fit une priorité de la formation des policiers et qui créa à cette intention une véritable École pratique professionnelle. Lors de son inauguration, le 25 mai 1914, son directeur ne rendit d'ailleurs qu'un hommage modéré à l'action de Lépine : « Il y avait dans une très grande ville de France une armée imposante de soldats de l'ordre. Chaque année un certain nombre de jeunes recrues remplaçaient les retraités. Partant du principe [...] qui énonce que le meilleur moyen d'apprendre à nager est encore de se jeter à l'eau, l'Administration revêtait d'un uniforme ses recrues, et leur tunique, telle les manteaux sacrés des légendes, devait leur donner la clé des règlements nombreux qu'ils étaient chargés d'appliquer, la connaissance des textes législatifs non moins copieux qu'ils devaient faire respecter et enfin l'expérience de la voie publique sur laquelle ils allaient désormais opérer. Entre-temps, quelques gradés dévoués leur fournissaient bien, tous les trois jours, sans illusion d'ailleurs, quelques explications [...] Vous êtes venu Monsieur le Préfet et vous vous êtes demandé s'il n'était pas inquiétant de mettre sur la voie publique [...] en plein centre de Paris et souvent isolé, un jeune gardien de la paix qui venait de quitter le régiment ou arrivait du fond de sa province».

Un changement d'image?

Dans le même temps qu'il améliore leur situation, Lépine se préoccupe de l'image de « ses » gardiens dans l'opinion publique. Il veut des gardiens de la paix respectés, aimés, admirés de la population, il va donc s'attacher à tout ce qui peut améliorer leur « image » ou leur prestige : « J'exigeai la courtoisie pour les femmes, la politesse pour tout le monde, autant de nouveautés dont le public savait gré aux gardiens de la paix [...] Il fallait rendre le gardien populaire en le rendant poli et serviable, empressé à se mettre à la disposition de qui requérait ses services. Ces braves gens, je leur ai fait faire tous les métiers : croque-morts, vidangeurs, sauveteurs, pompiers, balayeurs, terrassiers; j'en oublie, mais savez-vous à quoi le Parisien a été le plus sensible ? C'est à voir le gardien de la paix convoyer à la traversée des rues la nourrice avec sa voiturette, la femme du peuple portant son enfant. C'était bien peu de chose, mais il n'y a pas de petit détail ». C'est cette volonté qui explique également son grand souci de leur apparence physique. Il veut des gardiens de la paix dont l'allure contribue au prestige de la ville et de la préfecture de Police. Il entendait ainsi flatter le chauvinisme des Parisiens et désarmer leurs préventions : « Ce pratique Lyonnais [...] savait le peuple de Paris cocardier ».

Lépine a-t-il réussi dans son entreprise à « réhabiliter la préfecture de Police dans l'esprit public et lui restituer son prestige » ? A-t-il gagné cette bataille de la popularité ? La réponse est à nuancer, mais on peut affirmer que, des « sergots » brutaux, grossiers, amateurs de « tabac » », tels que les décrivent Jules Vallès ou Alfred Jarry, aux « agents qui sont de brav'gens et d'bons enfants » chansonnés par Yang Lu, il y a un incontestable changement de climat dont même les chansons témoignent. Quand Lépine quitte la préfecture, les gardiens de la paix sont sinon aimés de la population, en tout cas nettement mieux acceptés qu'ils ne l'étaient vingt ans plus tôt. Lépine le pense, qui évoque avec la satisfaction, l'orgueil et l'indulgence d'un père, les « pressions prolongées » exercées lors des services d'ordre par les gardiens - sous prétexte de « maintenir l'alignement » - sur « les appâts des blanchisseuses [qui] protestaient pour la forme tout bas, mais se laissaient faire, les maris n'y trouvaient rien à redire et moi non plus, cela prouvait que la police rentrait en grâce auprès de la population ». Ce serait finalement son œuvre essentielle que d'avoir rendu cette institution et son titulaire populaires, « en moins de trois ans », il aurait « accompli ce miracle de réconcilier la préfecture de Police avec le parlement, le parquet, le conseil municipal et l'opinion publique». Ce revirement de l'opinion est confirmé par les témoignages qui abondent sous la plume de ceux qui étaient jusqu'alors les premiers à critiquer la police et à dénoncer ses tares et ses abus : les élus du conseil municipal de Paris et les journalistes.

Un exemple parmi des centaines permet de mesurer le chemin parcouru en vingt ans, celui de Louis Achille, rapporteur du budget de la préfecture de Police qui, dans une « opinion » publiée dans Paris Municipal, le 31 mai 1914, sous le titre « Les braves gens », parle du « revirement de l'opinion publique à l'égard de la police », « applaudit à la réconciliation qui s'est opérée entre protégés et protecteurs » et en précise les causes : « Il est juste de reconnaître que c'est la police qui a commencé. Depuis quelque vingt ans elle a évolué, à vrai dire elle a subi une transformation complète et c'est aux modifications introduites dans son recrutement, dans son instruction, dans son

action, qu'il faut attribuer la réconciliation qui s'est opérée entre elle et le peuple de Paris. La méfiance qu'éprouvait naguère le Parisien à l'égard de ses défenseurs n'était pas toujours injustifiée. On peut affirmer que le recrutement laissait à désirer... Le métier était décrié et nourrissait mal son homme, aussi les bons candidats n'étaient pas nombreux. Pour combler les vides et garnir les effectifs les préfets d'alors ne pouvaient se montrer trop exigeants. Depuis longtemps il n'en est plus de même. Ils sont quatre mille chaque année à briguer l'honneur de défendre les Parisiens et n'y réussit pas qui veut, il faut d'abord des muscles solides, puis la taille [...] mais ce qu'il faut surtout c'est un casier judiciaire immaculé... aussi ce n'est pas seulement un bel homme qui porte l'uniforme, c'est un honnête homme ».

Il serait tentant, pour vérifier et mesurer cette évolution, d'utiliser les statistiques du délit de « rébellion et outrage à agents » et d'en faire une sorte d'indicateur de tendance, un baromètre des rapports entre gardiens

de la paix et population. L'évolution montre effectivement que ce délit – qui a connu un développement important entre 1880 et 1893 – décline à partir de 1894, jusqu'à un étiage qu'on peut situer en 1903, puis marque une légère reprise de 1904 à 1912. En réalité, l'interprétation de cette évolution est délicate. Elle reflète autant l'état d'esprit et les dispositions de la population à l'égard de la police, que l'attitude et les dispositions des policiers eux-mêmes, pour ne rien dire de l'influence des consignes de la hiérarchie, de la personnalité du préfet ou de la conjoncture sociale et politique. La présence d'Andrieux à la tête de la préfecture de Police se marque par un accroissement considérable du délit d'outrage. Les « inventaires » ou les manifestations ouvrières qui se multiplient – et qui sont autant d'occasions de heurts entre policiers et manifestants – se traduisent par la reprise qu'on observe à partir de 1905. Il faut se garder par ailleurs d'oublier que ce délit est le type même de ceux

dont la police - et le policier d'abord - sont entièrement maîtres. Dans ces circonstances, l'évolution d'un délit qui peut n'exprimer que l'arbitraire policier - peut aussi bien traduire un changement d'attitude du public que de la police elle-même. Nerveuse, elle aura tendance à se sentir plus « outragée » ; détendue et « bonne enfant », elle laissera passer avec bonhomie des propos ressentis comme outrageants dans un autre contexte.

Cette popularité des policiers est, bien entendu, à nuancer. Deux catégories de gens, au moins, n'ont pas succombé

> aux charmes du « nouveau » gardien de la paix. D'une part, les « escarpes » et autres « apaches » qui vouent toujours la même haine aux « vaches », « bourres », « bourriques » et autres « roussins ». À partir de 1904-1905, on observe même un net accroissement des agressions contre les gardiens de la paix et du nombre de policiers tués ou blessés la plupart du temps poignardés - à la suite de provocations caractérisées et de guet-apens perpétrés contre eux par vengeance ou représailles, par le seul fait qu'ils sont policiers, et qui viennent alourdir le tribut que paie la préfecture à un ordre public qu'elle contribue bon an mal an à maintenir. Sans parler de la police judiciaire ni de la répression des manifestations, le simple maintien ordinaire de l'ordre et de la tranquillité publique fait des gardiens de la paix la cible toute désignée d'actes de vengeance : à lire le détail de ces agressions, on mesure à la fois la haine que suscitent dans certains milieux les agents et leur action, et le peu de

considération que l'on attache à leur personne, le peu de prix accordé à leur vie. On constate également combien attaquer ou agresser des policiers, se défendre à coups de couteau ou de revolver lors d'une arrestation ou pour un délit parfois bénin, sont choses ordinaires, communes.

L'autre catégorie de gens toujours aussi hostiles à la police - même rénovée et améliorée - est constituée de ceux qui ont le plus à craindre et à subir son intervention : classes populaires et militants ouvriers ou syndicaux n'ont pas réellement remarqué la douceur, l'amabilité des gardiens de la paix de Lépine. Si l'argot populaire désigne le policier sous le nom de « cogne », la cause en est claire : la violence policière est réelle, son usage est bien connu des responsables eux-mêmes. Ces violences provoquent et développent la haine des policiers chez ceux qui les subissent : « Toute férocité provoque la férocité de ceux qu'elle frappe », c'est pourquoi la police est mal aimée des classes populaires qui savent d'expérience ses pratiques et les lui rendent bien à chaque occasion. Traditionnellement perçue comme une « institution d'action contre les républicains, les socialistes, les ouvriers », alors qu'elle est « pleine de douceur et d'aménité » pour les « conjurés militaristes, royalistes et cléricaux », la police est considérée comme un chien de garde au service de la bourgeoisie : telle est l'analyse qui prévaut majoritairement dans les milieux ouvriers. Un point de vue nourri par l'expérience quotidienne qui rendait apparemment sans espoir les tentatives de rapprochement du syndicalisme policier naissant en direction de la classe ouvrière qui eurent lieu dans les années précédant la guerre, au grand effroi et scandale des pouvoirs publics, de la hiérarchie et de l'opinion conservatrice. Il était quasiment impossible de faire admettre aux ouvriers - tant restaient profonds leur mépris et leur hostilité contre les policiers - que ces derniers étaient - comme eux – des travailleurs exploités et mal payés. Les quelques efforts, entrepris en 1910-1913, notamment par Jaurès dans l'Humanité, pour soutenir les revendications des policiers « syndicalistes », encourager leur remise en cause des missions traditionnelles qu'on leur confiait contre les travailleurs en lutte, se sont toujours heurtés au sentiment général de suspicion, de prévention et de haine.

Une police mal aimée, ou pire détestée, est une police fragile, inefficace, exigeante et dangereuse dans ses réactions, c'est pourquoi Lépine s'est efforcé de modifier cette image pour réaliser l'impossible rêve d'une police enfin acceptée, passant pour un service public ordinaire, une administration banale, pure de toute activité et attache politique, une police populaire n'ayant pour mission qu'à faire prendre, à force de bonhomie, le respect des normes sociales pour une vertu civique. En dépit d'incontestables efforts pour améliorer la sélection, le recrutement, la qualité et l'image des policiers, il restait beaucoup à faire pour faire disparaître les préventions qui, traditionnellement, existent contre eux dans l'opinion. C'est dans le même ordre d'idée de rendre la police moins impopulaire que Lépine mit au point un maintien de l'ordre qui ne tue pas

et de fait, il n'y eut pas de victimes parmi les manifestants à Paris entre 1893 et 1919, un exploit quand on veut bien prendre en compte la rudesse des mœurs de l'époque, la violence traditionnelle des rapports familiaux, conjugaux, du travail... et alors même que la capitale connut de sévères troubles des premiers 1^{er} mai et des manifestations antidreyfusardes aux grandes grèves des années précédant la déflagration de l'été 1914. Si l'idée de rendre la police mieux considérée, voire appréciée, répondait chez Lépine au souci de maintenir l'ordre républicain et de rendre la police plus efficace, son successeur à la préfecture de Police est guidé par d'autres considérations.

Un policier idéaliste à la tête de la PP

Tout oppose Lépine à Célestin Hennion, son successeur à la préfecture de Police (PP). Le contraste n'est pas uniquement physique entre le petit Lyonnais, sec et nerveux, licencié en droit qui a fait toute sa carrière dans la préfectorale, et le géant flamand blond aux yeux bleus. Hennion est un ancien sous-officier de la campagne de Tunisie, fils de manouvriers agricoles du département du Nord, titulaire du certificat d'études supérieures, entré après son service militaire comme inspecteur auxiliaire à la police spéciale des chemins de fer de l'Ouest à la gare St Lazare. Il a gravi un à un tous les échelons de la carrière policière à la Sûreté générale, la rivale de la PP. Ce policier « issu de la carrière » comme le présentera aux députés Clemenceau qui, contre tous les usages³, l'a promu à ce poste, a laissé une œuvre inversement proportionnelle à l'oubli dans lequel il est tombé.

Amicaliste et mutualiste aux origines du syndicalisme des commissaires de police, dreyfusard, « valet de la finance juive » et « traître au service de l'Allemagne » pour l'Action française, Hennion constitue une figure passionnante 4. D'abord par un parcours professionnel peu banal qui l'a conduit d'un emploi de policier auxiliaire aux sommets

⁽³⁾ La nomination d'un commissaire de police au poste de directeur de la SG en janvier 1907 fit l'effet d'une bombe dans le monde administratif et notamment le milieu préfectoral habitué à considérer cette fonction comme une chasse gardée. Henri Maunoury, attaché au cabinet du préfet de Police Hennion et futur préfet de la IIIº République donne quelques clés pour comprendre cette nomination tout à fait extraordinaire : « La nomination [...] de M. Hennion comme directeur de la Sûreté générale comptait parmi les fantaisies de Clemenceau. Le poste de directeur de la Sûreté générale était jusqu'alors réservé aux préfets et jamais commissaire spécial n'y avait accédé. Clemenceau ne manqua pas d'innover. Il est vrai que le candidat était exceptionnel. Hennion, ancien sous-officier, n'ayant qu'une instruction primaire, était remarquablement intelligent et avait conquis un à un tous ses grades. Sa droiture et sa probité le faisaient respecter de tous, même de ses adversaires. Il s'était distingué lors du boulangisme [...], il avait pris une part active aux enquêtes lors de l'affaire Dreyfus, et, de cela, Clemenceau lui savait gré. Totalement affranchi des traditions, Clemenceau, dédaignant les préfets, donna la direction de la Sûreté générale au commissaire spécial dont il appréciait les services journaliers [...] Les services rendus à la tête de la Sûreté générale avaient prouvé que le choix était judicieux » (H. Maunoury, Police de guerre (1914-1919), Paris, éditions de la Nouvelle Revue critique, 1937, p.15-16).

⁽⁴⁾ Berlière (J.-M.), 2008, « Célestin Hennion : le destin peu ordinaire d'un commissaire spécial dans la III^e République », in Kalifa (D.) et Karila-Cohen (P.) (dir.), Les Commissaires de police au XIX^e siècle, Paris, Publications de la Sorbonne, 2008, p. 173-191.

de la hiérarchie policière, mais aussi par ses engagements politiques et syndicaux, les réformes qu'il a imaginées et mises en œuvre, les haines politiques et les dévouements qu'il a suscités qui font de lui l'incarnation de la « police républicaine » avec ses ombres et ses lumières, ses idéaux et ses travers.

Républicain de combat, dreyfusard qui a choisi de servir la République en servant l'État, sans doute francmaçon, Hennion a une très haute idée de la police qu'il a profondément réformée comme directeur de la Sûreté générale puis préfet de Police. Inventeur du concept de « renseignement général » pour remplacer des services politiques encore marqués par leurs origines napoléoniennes, avocat inlassable de l'étatisation des polices municipales à la fois dans un souci d'efficacité et pour égaliser les moyens policiers très inégaux selon les villes, on lui doit également la création d'une police judiciaire moderne, spécialisée, mobile, à large ressort, ne dépendant que des parquets : les Brigades mobiles régionales de police judiciaires créées en 19075, « la seule police qu'une démocratie puisse avouer » selon les mots mêmes de Clemenceau, ministre de l'Intérieur, dans un discours prononcé à Draguignan, le 14 octobre 1906.

Mais au-delà de réformes qui ont durablement marqué l'institution policière jusqu'à nos jours, Hennion fut aussi l'avocat infatigable des vertus et idéaux républicains dans la police et l'ardent défenseur d'un projet exigeant, inlassablement répété : celui de bâtir une police « républicaine », c'est-à-dire une police aux exigences et aux devoirs nouveaux à l'égard des citoyens, une police aimée et respectée pour ses vertus civiques et ses qualités morales. Un programme qu'il a défendu à tous les postes qu'il a occupés avec une rhétorique, un style lyrique qui peuvent aujourd'hui prêter à sourire, alors que l'actualité de ces dernières années prouve et démontre l'intérêt de ces idées. Sa chance fut de rencontrer l'assentiment et les conceptions d'un homme politique que personne n'aurait imaginé qu'il puisse occuper un jour l'Hôtel de la place Beauvau : Georges Clemenceau, un des rares politiques à penser et concevoir le rôle de la police dans une démocratie autrement que comme un mal nécessaire ou une antinomie paradoxale.

Toute leur réflexion sur la police – son rôle exigeant, ses défauts à corriger, les vertus nécessaires pour l'exercer rapprochait les deux hommes.

Cette conception de la police, Clemenceau la cherche et la défend depuis longtemps. On la devine déjà dans son interpellation du 3 mars 1879 contre le ministre de l'Intérieur - de Marcère - dans un débat provoqué par une série d'articles écrits - anonymement - par Yves Guyot dans La Lanterne et dénonçant les pratiques de policiers de la préfecture de Police comme le « passage au tabac » et le « ligotage », pratiques d'un usage courant à la PP. Son intervention à la Chambre⁶ – une de celles qui lui ont valu la réputation de « tombeur de ministère » peut se lire à la lumière de l'actualité de 2017 : « Vous avez abouti à inquiéter l'opinion publique qui a pensé [...] que vous craigniez la lumière [...] que vous manquiez de l'énergie nécessaire pour réprimer les abus signalés [...] vous avez contribué à la désorganisation, à la démoralisation, à la déconsidération de la préfecture de Police [...] Vous l'avez reçue de vos prédécesseurs organisée contre le parti républicain [...] Vous aviez le droit, vous aviez le devoir de l'organiser au profit du parti républicain et vous l'avez désorganisée ». Et, abordant le problème des agents ayant témoigné au procès, il énonce ce qui ressemble fort à une déontologie républicaine de la police qui n'est pas très éloignée de celle défendue par Hennion 25 ans plus tard et qu'on peut aujourd'hui encore considérer comme un idéal : « Si ces agents ont trahi [...] ils n'ont pas trahi leur administration, ils n'ont pas trahi l'intérêt public, ils ont au contraire rendu un service éminent à l'ordre public en trahissant leurs chefs qui vous trahissaient vous-mêmes [...]». Et devant les protestations d'un certain nombre de députés, il ajoute : « Il sera entendu que vous préféreriez avoir un préfet aveugle, des agents connaissant les monstruosités qui se passent dans cette administration, en prenant philosophiquement leur parti, faisant taire leur conscience et ne révélant pas ces attentats pour la seule raison qu'ils se commettent avec ordre de leurs chefs. Si c'est ainsi que vous entendez l'intérêt public, je vous laisse la responsabilité de votre opinion [...] ». Des propos dont on retrouve un écho 27 ans plus tard dans un débat où, président du Conseil et ministre de l'Intérieur, Clemenceau, interpellé sur l'insécurité, s'exclame : « La question se posera aussi de savoir si l'efficacité de la répression dépend nécessairement de sa barbarie. Pour moi je serai prêt à discuter cette question. J'ai laissé entrevoir mes opinions⁷ ».

C'est cet idéal et cette conception partagés par les deux hommes qui expliquent leur consensus sur le projet de Hennion de construire une police protectrice des libertés et des droits alors que, comme il le répète à l'envi : « La police traîne un lourd héritage ; mêlée à toutes les passions des hommes, obligée souvent de les endiguer, forcée toujours d'opposer

⁽⁵⁾ Berlière (J.-M.), 2000, « La seule police qu'une démocratie puisse avouer ? Retour sur un mythe : les brigades du Tigre » in Baruch (M.-O.), Duclert (V.) (dir.), Serviteurs de l'État : une histoire politique de l'administration française 1880-1945, Paris, La Découverte (« Espace de l'histoire »),

⁽⁶⁾ Journal Officiel, débats, Chambre, du 4 mars 1879, p.1644 sq.

⁽⁷⁾ JO, débats, Chambre, 1er mars 1907, p. 507 sq.

l'intérêt public à la coalition des intérêts privés, elle sent souvent peser sur elle des rancunes que les siècles ont accumulées au cours de l'histoire si troublée de notre pays : jacqueries, émeutes, révolutions, grèves tragiques, elle a tout vu, tout supporté, et par un phénomène que je ne suis pas encore parvenu à m'expliquer depuis si longtemps qu'il fait l'objet de mes réflexions, elle a conservé la haine implacable des uns, sans acquérir ni la reconnaissance, ni même l'entière confiance des autres. Plus on lui réclame de justice, moins on en témoigne à son encontre, moins on lui pardonne ses erreurs, plus on lui fait de procès de tendance. Et pourtant, je ne connais pas de profession où il se dépense plus d'efforts généreux et désintéressés».

Construire cette police – populaire parce que protectrice – passe essentiellement par l'éducation des policiers (Clemenceau y ajoutera l'éducation des foules). C'est pourquoi son grand œuvre, à la fois symbolique et visionnaire, concerne la formation de policiers qui, dans une démocratie, ont un rôle essentiel, celui de défendre les droits et libertés des citoyens.

Constatant comme tous ses prédécesseurs, qu'il ne pouvait guère agir sur le recrutement de policiers parisiens, issus pour une écrasante majorité de l'armée par le biais des emplois réservés, Hennion s'efforça d'en améliorer le niveau par la formation initiale et permanente. Pour ce faire il imagina une École pratique professionnelle, inaugurée fin mai 1914.

Il en avait déjà expliqué l'idée et la nécessité à Clemenceau en 1906 : « On semble trouver naturel, alors qu'on exige un stage assez long de la plupart des employés de l'État, même quand leur emploi comporte plus de routine que d'initiative, de jeter d'emblée dans les fonctions de police qui touchent à tous les intérêts matériels et moraux du pays des hommes jeunes dont le cerveau et la conscience n'ont été scrutés que par un examen puéril, permettant à peine de se rendre compte de leurs connaissances premières. Sans aucune direction effective, guidés par leur seule inspiration, ces nouveaux magistrats devront suffire à la lutte qu'ils engagent dès le jour de leur nomination contre les mauvais instincts de l'humanité. Et ces hommes qui disposeront souvent des intérêts, de la liberté, de l'honneur de leurs concitoyens, qui sont appelés à les conseiller et à les punir, devront tout puiser dans leur propre fond... C'est pourquoi l'institution d'une École de police s'impose».

Devenu directeur de la Sûreté générale, il reprit en 1910, dans un « projet de réforme des polices municipales » son idée de création d'une école professionnelle : « L'intérêt bien compris d'une démocratie commande d'élever le niveau de la police et non de l'abaisser. L'homme qui peut tenir dans sa main la liberté, la réputation, la fortune, en un mot le malheur ou le bonheur

d'un autre homme, n'aura jamais l'âme trop haute ni la conscience trop soucieuse d'équité. C'est à l'école de police que les fonctionnaires apprendront à penser par eux-mêmes... à comprendre l'importance de leur fonction et les services qu'elle peut rendre à la collectivité ».

Rien de surprenant donc que dès son installation boulevard du Palais, il n'ait eu de cesse de réaliser ce projet. C'est chose faite 14 mois plus tard. Inaugurée le 25 mai1914, l'École pratique professionnelle de la préfecture de Police instruira pendant six mois les gardiens et inspecteurs nouvellement promus. Des cours de perfectionnement obligatoires y seront donnés pour tous les candidats à une promotion: l'avancement qui doit se faire avec le plus de clarté et de transparence possible doit être l'occasion et la sanction d'une plus grande qualification professionnelle. La règle essentielle est que l'avancement se fait en fonction de tableaux et de listes d'aptitudes préparés par une commission et établis selon l'ancienneté de service et de grade, mais aussi un « brevet d'aptitude » au grade visé. Ce brevet d'aptitude se prépare dans des cours dispensés à l'École pratique professionnelle.

Ce qui frappe, c'est l'aspect « moral », d'une morale toute républicaine, celle des écoles normales d'instituteurs et d'institutrices, de cet enseignement. Elle éclate dans les discours prononcés lors de l'inauguration : « Nous n'enseignerons pas seulement à nos agents la technique de leurs fonctions, la nécessité de la répression. Nous leur enseignerons aussi les grands devoirs d'égalité envers tous, de bonté envers les petits, les faibles, les déshérités [...] Ce haut et ferme esprit de justice, tempéré par la bonté, est le sentiment que j'aimerais voir se développer constamment dans la conscience des fonctionnaires de la préfecture de Police [...] la pratique de l'autorité est toujours une chose délicate : elle l'est plus encore dans un régime démocratique qui, par sa nature même, par les satisfactions qu'il apporte aux instincts de liberté si profonds chez l'homme, l'entraîne plus facilement hors des limites du respect nécessaire à la liberté d'autrui. La fonction de police est presque tout entière dans la contrainte imposée à la liberté des uns au profit de la liberté des autres ».

Cette création devait être la dernière mesure prise par un préfet dont la brièveté du préfectorat (avril 1913-septembre 1914, soit 17 mois) contraste fortement avec l'importance des changements et des réformes mis en place.

On ne saurait dire que les préceptes moraux qui soustendent cette création aient perdu de leur actualité...



Les relations police/population sous le prisme de la pluralisation du policing en France

Les cas des polices municipales et des services de sécurité de la SNCF. de la RATP et des bailleurs sociaux parisiens

Virginie MALOCHET

En France, aux côtés des forces de l'ordre étatiques, d'autres services contribuent à ce qu'il est désormais convenu d'appeler la coproduction de sécurité. Ces demiers proposent-ils une alternative au modèle policier dominant s'agissant du rapport à la population? Permettent-ils un meilleur ancrage et des relations plus apaisées avec le(s) public(s)? Cet article examine le cas des polices municipales et ceux des services de sécurité interne de la SNCF, de la RATP et des bailleurs sociaux parisiens. Par-delà les effets d'affichage, il montre qu'en pratique, ces « acteurs montants » du policing local ne jouent pas nécessairement la carte de la proximité ni ne parviennent à s'extraire des logiques de défiance mutuelle qui sous-tendent les interactions avec la population.

Virginie MALOCHET



Sociologue, chargée d'études à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme lle-de-

France (IAU-IdF), chercheuse associée au Centre d'études sociologiques sur le droit et les institutions pénales (Cesdip). Spécialiste des polices municipales, elle consacre ses travaux aux politiques, dispositifs et métiers locaux de la prévention/sécurité.

n France, malgré la prégnance du dogme jacobin, il est désormais admis jusqu'aux sommets du pouvoir que l'action policière s'inscrit « dans une chaîne de production de sécurité comportant d'autres acteurs que les forces de l'État¹». Comme dans la plupart des pays d'Europe et du monde occidental [O'Neill,

Fyfe, 2017], un mouvement de pluralisation du policing2 s'affirme [Bonnet et al., 2015; Maillard, Zagrodzki, 2017]. Ce mouvement donne à voir une « démonopolisation des fonctions régaliennes » [Roché, 2004], une « multilatéralisation » des activités policières [Bayley & Shearing, 2001; Jobard & Maillard, 2015], une diversification des acteurs en jeu, ainsi qu'une reconfiguration des rapports entre le niveau central et le niveau local, la sphère publique et le secteur privé [Ocqueteau, 2004]. Il résulte à la fois

⁽¹⁾ Discours de Bruno Le Roux, ministre de l'Intérieur, Nancy, 20 janvier 2017.

⁽²⁾ Notion anglo-saxonne que l'on reprend ici dans son acception large, en référence à l'ensemble des activités de surveillance et sécurisation visant à garantir le bon ordre et le respect des lois (Crawford et al., 2005).

des transformations de l'action publique dans une période de restriction des ressources et de la pression sécuritaire accrue dans une société du contrôle toujours plus sensible aux risques [Garland, 2001], *a fortiori* dans le contexte actuel de lutte antiterroriste.

Concrètement, dans le cas français, cela signifie que des services autres que la police et la gendarmerie nationales prennent part à la sécurisation des espaces de vie collective. Outre la contribution croissante des sociétés privées de gardiennage (dont on ne traitera pas ici), ce processus s'observe dans les villes à travers le développement des polices municipales, mais aussi dans le champ des transports à travers le renforcement des services de sécurité internes des entreprises exploitantes, ou encore dans le champ de l'habitat social à travers la mise en place du groupement parisien inter-bailleurs de surveillance (GPIS). Ce sont précisément ces trois cas de figure qu'il s'agit d'examiner pour interroger les relations police/ population sous le prisme de la pluralisation du policing en France. Celle-ci mérite d'être mise en perspective avec la crise du modèle policier standard et les vagues de réformes engagées partout dans le monde dans l'esprit du community policing [Brodeur, 2003; Maillard, 2009], face aux limites éprouvées d'une police qui s'est progressivement centrée sur les interventions d'urgence et les interpellations, désinvestie de la voie publique, coupée de la population et de ses préoccupations.

En France, cette problématique est d'autant plus marquée qu'elle est structurellement entretenue par la centralisation du système policier [Monjardet, 1999]. Au tournant des années 2000, la réforme de la police de proximité affichait pourtant l'ambition de réinscrire l'action de la police nationale au cœur des quartiers. Rétrospectivement, l'on peut cependant dire que les pouvoirs publics ne se sont pas réellement donné les moyens de la mettre pleinement en œuvre [Roché, 2005]. Vidée de sa substance après le changement de majorité gouvernementale, la «pol-prox » a cédé devant la revalorisation des missions répressives et la mise en avant de la culture du chiffre [Mucchielli dir., 2008]. Depuis lors, la question de la territorialisation de l'action policière resurgit à chaque nouvel épisode d'affrontement dans les quartiers, mais les divers dispositifs mis en place dans l'objectif de renforcer la présence et la visibilité de la police nationale ne s'accompagnent d'aucun vrai changement dans la manière d'opérer. Et le constat qui s'impose est celui d'un défaut de confiance [Lévy, 2016], d'un climat conflictuel entre les forces de l'ordre et tout ou partie de leur public, et d'interactions très tendues dans les zones dites « sensibles » en particulier [Mouhanna, 2011, 2017]. Quant à la gendarmerie nationale, elle n'est pas non plus épargnée par ces enjeux. Désormais rattachée au ministère de l'Intérieur, elle s'éloigne toujours plus de sa tradition de proximité, de cette culture professionnelle historiquement construite sur la base d'un maillage territorial serré et d'un lien fort avec les habitants [Dieu, Mignon, 2002]. Elle peine à maintenir ce rapport privilégié avec les populations locales, pour des raisons qui tiennent tant à l'évolution des modes de vie dans les zones périurbaines qu'aux restructurations internes et aux nouveaux impératifs gestionnaires qui sous-tendent son activité [Mucchielli, 2007; Matelly *et al.*, 2009].

Dans ce contexte, on peut se demander quel est le positionnement de ces autres producteurs de sécurité que sont les polices municipales et les services dédiés des transporteurs et des bailleurs sociaux. Gèrent-ils différemment les problèmes de tranquillité quotidienne ? Représentent-ils une alternative au modèle policier dominant? Permettent-ils un meilleur ancrage local et des relations plus apaisées avec le (s) public (s) ? Leurs modes d'organisation, leur périmètre d'intervention, leurs autorités de référence et les limites de leur mandat respectif peuvent à première vue le laisser penser, mais par-delà les slogans porteurs sur le thème de la sécurité de proximité, qu'en est-il réellement de leur action sur le terrain ? À l'appui d'une série de travaux d'études et de recherches, cet article montre qu'en pratique ces « acteurs montants » du policing local n'incarnent pas nécessairement l'image d'une police plus proche, en phase avec les attentes de la population – et ce n'est pas sans interroger leur plusvalue dans le dispositif de sécurité intérieure.

Le cas des polices municipales

Le premier cas de figure, le plus saillant à l'échelle du territoire national dans son ensemble, est celui des polices municipales. Comme leur nom l'indique, celles-ci sont des polices à part entière, reconnues comme telles juridiquement, s'imposant désormais comme des acteurs de premier plan dans les politiques locales de sécurité et de prévention de la délinquance.

La rhétorique de la « seule vraie police de proximité »

L'histoire des polices municipales en France est une vieille histoire, mais si l'on s'en tient à la période récente, on doit pourtant rappeler que leur résurgence au début des années 1980 a suscité bien des controverses. Il faut dire qu'elles se déployaient alors dans un certain flou juridique et qu'il y avait effectivement matière à alimenter les critiques. Mais depuis, les polices municipales se sont considérablement développées, structurées, professionnalisées, et le débat

à leur sujet s'est largement dépassionné. Leurs effectifs n'ont cessé de croître (ils ont triplé en l'espace de trois décennies, pour atteindre près de 21 000 agents répartis dans 3 500 communes fin 2015³), tout comme leurs pouvoirs de verbalisation (dans le champ de la police routière notamment). Autrement dit, les polices municipales ont gagné en envergure, en visibilité et en légitimité publique. Elles se sont institutionnalisées et, pour ainsi dire, banalisées dans le paysage policier français [Malochet, 2014].

Par définition, ce sont des polices locales qui interviennent à l'échelle des villes ou des intercommunalités tout au plus. Placées sous l'autorité du maire, elles ont des prérogatives judiciaires plus restreintes que les forces étatiques, ce qui les libère d'une lourde charge procédurale et les laisse libre d'investir pleinement le travail de terrain. Pour toutes ces raisons, on peut considérer qu'elles ont bien des atouts pour jouer le rôle d'une véritable police de proximité. C'est du moins l'argument structurant du discours de légitimation politique et professionnelle des polices municipales, le point de vue que soutiennent majoritairement les élus locaux comme les agents. D'après les résultats d'une récente étude de la Fédération des villes moyennes, 90 % des 92 villes enquêtées estiment que « le rôle d'une police municipale est d'être à la fois une police de proximité qui va au contact de la population, et un relais d'information du maire » [Villes de France, 2017]. La police de proximité constitue donc un mot d'ordre fédérateur. C'est une référence que les maires se plaisent à mobiliser, réactivant l'imaginaire valorisé de l'élu de proximité, en prise directe avec son territoire et sa population. C'est une référence que convoquent aussi nombre d'agents parce qu'elle leur permet de se départir de l'étiquette de « sous-police » et de faire valoir une identité positive. En somme, c'est un modèle consensuel dont tous ou presque se revendiquent, non sans escompter quelques bénéfices en termes d'image. Un modèle si consensuel qu'il en devient un peu creux, chacun s'en emparant à sa manière - pour le dire plus nettement, une rhétorique [Greene, Mastrofski dir., 1988] qui ne dit au final plus grand-chose de l'orientation des pratiques effectives.

Localement, une diversité de modes d'emploi

Derrière les discours convenus sur le thème de « la seule vraie police de proximité », l'examen des situations locales

révèle en fait une très grande diversité. La police municipale est d'abord une affaire locale, à la main du maire qui, dans les limites du cadre juridique, a toute latitude pour en définir les missions prioritaires. Au fond, tout dépend de la définition que chacun donne à la notion de police de proximité, mais si l'on s'en tient à l'acception commune, celle d'une police ancrée territorialement, qui instaure un lien de confiance avec les habitants et intervient dans une logique d'anticipation et de prévention des troubles, alors on doit admettre que certaines polices municipales sont loin d'y correspondre. Un exemple parmi d'autres, celui d'un service de 75 agents dans une commune réputée sensible de la petite couronne parisienne. Ce service mène une lutte offensive contre la délinquance et fonctionne en H24 à la façon d'une police secours. Le bilan de l'année 2015 fait état de 18 000 appels téléphoniques traités, d'une intervention toutes les 40 minutes en moyenne, et de plus de 2 000 interpellations. Ainsi que 60 coups de feu tirés par les policiers municipaux en situation de légitime défense - le chiffre est significatif du niveau d'engagement des équipages et de la nature des rapports avec le public.

Cela étant, même dans les villes où le maire établit une doctrine d'emploi conforme au standard de la police de proximité [IHESI, 2000], il peut y avoir un grand écart entre la politique affichée et sa mise en œuvre effective. Une enquête conduite il y a dix ans nous permet de l'illustrer à travers plusieurs cas [Malochet et al., 2008; Malochet, 2010al, parmi lesquels celui d'une grande agglomération du Sud-Ouest. Dotée de 140 agents, la police municipale y porte un projet de service fort, autour de la création d'une unité dédiée aux « missions de proximité ». Objectif : fidéliser des agents dédiés sur huit secteurs, exclusivement chargés d'y patrouiller à pied. Mais suite à l'appel à volontariat, seul un tiers des trente-deux postes prévus est pourvu. « Ca a traîné les pieds, raconte l'un des chefs, parce qu'il y en a qui ne veulent faire que de la voiture et du "saute-dessus" ». Faute de volontaires, la hiérarchie est donc contrainte de désigner les autres « proximiers », pour l'essentiel de jeunes recrues, ce qui ne manque pas de contribuer à la dévalorisation d'un service perçu comme un passage obligé. Malgré la volonté politique, les moyens déployés et la motivation de certains éléments, les responsables du service reconnaissent que « ça n'a pas pris », le projet n'ayant pas emporté l'adhésion de la base. Très vite, des problèmes d'effectifs commencent à se poser, et de nombreuses inflexions sont apportées au dispositif initial. L'unité devient « un service repoussoir », « compressible », dont les missions sont « réduites à peau de chagrin ».

⁽³⁾ Auxquels ajouter 850 gardes-champêtres, ainsi que 7 000 agents de surveillance de la voie publique, sans compter les opérateurs de vidéosurveillance et autres agents aux statuts et libellés divers qui viennent eux aussi grossir les rangs des services municipaux de prévention/sécurité.

Dans une autre commune, une ville nouvelle de la grande couronne francilienne où la police municipale est tout entière tournée vers le modèle de la proximité, le directeur témoigne des « obstacles rencontrés pour mettre en place ce type de police », insistant sur « la difficulté de trouver les fonctionnaires qui sont en capacité de bien faire ce métier». « J'avais, raconte-t-il, des bons fonctionnaires qui étaient capables de gérer des interventions, mais qui étaient incapables de créer un réseau, d'avoir un contact avec les partenaires. On ne pouvait même pas leur demander d'aller dans une réunion partager l'information, ils ne se sentaient même pas concernés. Ils restaient fermés : "c'est la police !" ». Conclusion : les polices municipales sont des polices locales et décentralisées, c'est un fait. Mais cela n'est pas gage d'ancrage territorial, et ne détermine en rien l'orientation de l'action sur le terrain. En réalité, les polices municipales présentent différents visages, il n'y a pas de mode d'emploi unique.

En tendance, une inflexion sécuritaire qui affecte le rapport à la population

En tendance, force est cependant de constater « un infléchissement des missions vers davantage d'interventions et de répression » [Pillet, Vandierendonck, 2012]. À mesure qu'elles montent en puissance et se voient attribuer de nouvelles prérogatives, les polices municipales se concentrent effectivement plus sur les opérations de contrôle, la verbalisation et les interpellations, au détriment de l'approche relationnelle et du travail préventif. Autrement dit, leur dynamique de professionnalisation suit les schémas du modèle policier classique, et achoppe sur les mêmes travers s'agissant des liens avec le public. Les retours d'expérience des agents convergent à ce sujet : ce qu'ils ont gagné en crédibilité policière, ils semblent l'avoir perdu sur le plan de la relation de confiance avec les administrés. Aussi témoignent-ils d'une réalité plus difficile à vivre au quotidien, d'une hostilité croissante à l'uniforme en général, au leur en particulier. Dans l'ensemble, ils considèrent que leurs rapports avec la population se sont détériorés ces dernières années.

À l'évidence, la perception que les policiers municipaux ont de leur public et de leur environnement joue sur le sens qu'ils donnent à leur travail et la manière dont ils l'investissent (et inversement). Une recherche menée dans la première moitié des années 2000 insistait sur les balancements identitaires qui traversaient la profession,

laissant cependant penser que la figure du « flic » l'emportait déjà sur celle du « bobby » [Malochet, 2007]. Depuis lors, cette « policiarisation » du métier n'a cessé de se confirmer, ainsi que le donne à voir, sur le plan symbolique des équipements, l'évolution des tenues des agents (tous ou presque portent désormais une tenue d'intervention type treillis/ rangers dont l'image est autre que celle de l'agent vêtu d'une chemisette et d'un pantalon droit). Avec la séquence qui s'ouvre en janvier 2015 et la série d'attentats perpétrés depuis, une étape supplémentaire est franchie et les polices municipales prennent encore une autre dimension [Malochet, 2016].

Les retours d'expérience des agents convergent à ce sujet : ce qu'ils ont gagné en crédibilité policière, ils semblent l'avoir perdu sur le plan de la relation de confiance avec les administrés. Aussi témoignent-ils d'une réalité plus difficile à vivre au quotidien, d'une hostilité croissante à l'uniforme en général, au leur en particulier.

Les répercussions sont manifestes non seulement sur le plan des effectifs (recrutements de policiers municipaux en hausse), mais aussi sur le plan des équipements. Il faut rappeler que parmi les victimes des attentats de janvier 2015, figure Clarissa Jean-Philippe, une jeune policière municipale prise pour cible à Montrouge pour la simple raison qu'elle portait un uniforme. Dans le débat sur l'armement des polices municipales, ce drame marque un tournant très net, accentué par les attaques terroristes qui ont suivi. Le gouvernement adopte à ce sujet une position tout à fait inédite et prend plusieurs mesures pour soutenir les maires désireux d'armer leurs policiers municipaux⁴. Le point de vue des élus qui s'y refusent est devenu presque inaudible aujourd'hui.

L'impact du contexte actuel est également fort sur le plan des missions : les polices municipales sont directement sollicitées pour contribuer à l'effort collectif de sécurisation, y compris par « le gouvernement [qui] souhaite encore optimiser leur rôle⁵ ». En ce sens, plusieurs dispositions ont été prises pour renforcer les pouvoirs des policiers municipaux (habilitation à verbaliser un nombre important d'infractions à la police des transports, accès facilité aux fichiers des permis de conduire et des immatriculations, etc.). Pour la plupart, ces dispositions étaient déjà « dans les tuyaux », mais les événements des derniers mois ont permis de les faire passer sans encombre ni débat. Ils ont eu des effets d'accélération sur une dynamique de

⁽⁴⁾ Mise à disposition de 4 000 revolvers de la police nationale, assouplissement des conditions d'armement au travers d'une disposition de la loi prorogeant l'état d'urgence de juillet 2016, ajout des pistolets semi-automatiques du calibre 9 mm à la liste des armes en dotation (décret du 28 novembre 2016).

⁽⁵⁾ Tel qu'énoncé dans la mesure n° 78 du plan d'action contre la radicalisation et de terrorisme actualisé en mai 2016.

plus long terme marquée par une inflexion sécuritaire de l'activité, qui n'est pas sans incidence sur la nature des relations avec le public.

En dépit de leur assise locale et d'un discours de légitimation bien rôdé, les polices municipales ne jouent donc pas nécessairement la carte de la proximité. Globalement, on constate que leur rapport à la population se tend à mesure que leur activité se durcit. Cela interroge le sens de leur professionnalisation et les finalités de leur action, quant à savoir comment exercer leurs nouveaux pouvoirs et relever les défis sécuritaires du moment tout en travaillant leur insertion dans le territoire, leurs liens partenariaux et leur rapprochement des différents publics. La crispation sur la question de l'armement et l'urgence des réponses à apporter face à la menace terroriste ne sauraient éluder la question fondamentale du positionnement des polices municipales sur la scène locale, de l'orientation des missions et de la nature du service rendu à la collectivité.

Les cas hybrides des services de sécurité des transporteurs et des bailleurs sociaux

Penchons-nous sur deux autres exemples significatifs de la pluralisation du *policing* en France : d'une part, les services internes de sécurité des entreprises de transport, d'autre part, les services de sécurité des bailleurs d'immeubles. Ces deux cas relèvent du champ de la sécurité privée tel que défini dans le livre VI du Code de la sécurité intérieure, mais font l'objet de chapitres spécifiques tant ils se distinguent du reste de la branche par leur forte dimension parapublique. *Quid* de ces services hybrides et de leur relation avec les usagers ?

La SUGE et le GPSR, police interne de la SNCF et de la RATP

Comme prévu par le Code des transports, la Société nationale des chemins de fer (SNCF) et la Régie autonome des transports parisiens (RATP) disposent chacune d'un service interne de sécurité, héritage historique de la législation sur la police des chemins de fer (loi du 15 juillet 1845) – à ne pas confondre avec les unités de la police nationale spécialement dédiées aux réseaux de

transport en commun⁶. Côté SNCF, la sûreté ferroviaire continue d'être souvent désignée par l'abréviation SUGE (en référence à l'appellation antérieure de surveillance générale). Elle compte plus de 2 800 agents (dont 60 % sont affectés à l'Île-de-France), c'est trois fois et demi plus qu'à la fin des années 1990. Côté RATP, le Groupe de protection et de sécurisation des réseaux (GPSR) a lui aussi vu ses effectifs grossir, passant de 600 agents en 1994 à environ 1 000 agents aujourd'hui.

Montrer du bleu dans les espaces de transport

La SUGE et le GPSR sont chacun dotés d'une organisation territorialisée (avec des implantations locales) et d'un poste de commandement fonctionnant 24h/24. D'un point de vue juridique, ils ont le même statut et sont régis par les mêmes textes. Revolver à la ceinture, leurs agents sont assermentés et chargés, « dans le cadre d'une mission de prévention, de veiller à la sécurité des personnes et des biens, de protéger les agents de l'entreprise et son patrimoine et de veiller au bon fonctionnement du service » (art. L2251-1 du Code des transports). Ils sont habilités à verbaliser les infractions à la police des transports et peuvent, en vertu des articles 53 et 73 du Code de procédure pénale, procéder à des interpellations en flagrant délit en lien avec les forces de l'État. En principe, ce mandat les positionne donc comme le premier maillon de la chaîne de sécurisation des transports en commun, sur le registre de la tranquillité et de la régulation des petits désordres (order maintenance), en complémentarité des services policiers davantage portés sur la répression et les procédures judiciaires (law enforcement).

Autrement dit, il est d'abord attendu de la SUGE et du GPSR qu'ils assurent une présence dissuasive et rassurante pour les voyageurs, en appui des agents d'exploitation, ce qui constitue une nette inflexion dans leur doctrine d'emploi eu égard à leur vocation initiale. Pour résumer, ils sont passés d'une tradition de travail en civil avant tout orienté sur la gestion des problèmes internes au personnel, à des missions en tenue, dans une logique préventive de visibilité et de communication [Bonnet, 2008]. Cette évolution est significative du tournant managérial pris par les entreprises de transport, dans le but d'optimiser la satisfaction du client face aux enjeux concurrentiels. Les prestations de sécurité sont ainsi devenues des éléments de la politique commerciale, un levier pour améliorer la qualité de service et, in fine, la rentabilité économique de l'entreprise.

⁽⁶⁾ La sous-direction régionale de la Police des transports (SDRPT) de la préfecture de Police et le Service national de police ferroviaire (SNPF) rattaché à la direction centrale de la Police aux frontières.

Une étude conduite en 2013 [Malochet, Le Goff, 2013] permet d'apprécier combien ces changements déroutent certains agents, et de saisir les tensions vécues sur le terrain entre les missions à caractère « commercial » (information, assistance, lutte antifraude) et les missions à dimension « para-policière » (interventions, interpellations). Au cœur de l'activité quotidienne, ces tensions transparaissent au travers de scènes ordinaires observées lors des patrouilles, par exemple au moment de disperser des jeunes un peu trop véhéments, lorsque les équipages, en pleine action, concentrés sur la situation pour éviter tout débordement, sont apostrophés par un voyageur un peu perdu qui leur demande les horaires du prochain train ou le chemin vers les toilettes de la gare...

Assurément, tous les agents n'adhèrent pas à cette politique commerciale tournée vers l'usager, en décalage avec l'image qu'ils se font de leur métier. À la SUGE en particulier, où l'orientation « client » est très marquée au moment de notre enquête, plusieurs agents se montrent ouvertement critiques à l'égard de la ligne imposée par leur direction, qu'ils accusent de saper les symboles de l'autorité, de tout miser sur la visibilité et la prévention, alors que le « vrai » travail s'apparente à leurs yeux à celui d'un service d'anti-criminalité. Comme le dit le chef d'une unité territoriale, « on est en train de casser les vocations. En ce sens que les agents ne comprennent plus leur positionnement. Ne comprennent plus les directives. Ne comprennent plus leur métier, dans l'absolu ».

Prérogatives renforcées, autorité confortée

Cela étant, dans ces espaces particulièrement vulnérables que sont les transports en commun, la menace terroriste qui pèse aujourd'hui favorise une inflexion sécuritaire de l'activité - la tendance est similaire à celle observée au niveau des polices municipales et se traduit sur le plan juridique par une extension du champ d'action potentiel. C'est précisément l'objet de la loi Le Roux-Savary du 22 mars 2016 que de renforcer la prévention et la lutte contre les actes terroristes, et plus largement, contre la délinquance, la fraude et les incivilités dans les transports collectifs. Pour le coup, cette loi élargit les prérogatives des agents de la SUGE et du GPSR. Elle leur redonne la possibilité de travailler en civil et armés (dans une logique d'investigation/interpellation, donc, et non pas de contact avec le public) et les autorise à procéder à l'inspection visuelle des bagages, ainsi qu'à leur fouille avec le consentement du propriétaire, voire à des palpations de sécurité lorsque les circonstances le justifient.

En d'autres termes, cette loi raffermit le mandat répressif de la SUGE et du GPSR, les confortant dans un rôle policier, pour le dire ainsi. Dans les couloirs du métro parisien comme dans les gares SNCF, des campagnes d'affichage ont d'ailleurs été menées pour informer de ces nouvelles mesures et des peines encourues en cas de fraude. D'une certaine façon, elles visent à créditer l'autorité des agents de la SUGE et du GPSR. Visà-vis du public, le message envoyé se résume comme « pour vous contrôler et vous verbaliser » plutôt que « pour vous servir ». De fait, ce

Dans ces espaces particulièrement vulnérables que sont les transports en commun, la menace terroriste qui pèse aujourd'hui favorise une inflexion sécuritaire de l'activité - la tendance est similaire à celle observée au niveau des polices municipales et se traduit sur le plan juridique par une extension du champ d'action potentiel.

positionnement conditionne les relations avec les usagers, des relations souvent tendues qui tiennent aussi, très directement, aux conditions de transport, à la densité de la fréquentation et aux perturbations du trafic.

Le GPIS, bras armé des bailleurs sociaux parisiens

Dernier cas de figure, celui des services de sécurité des bailleurs sociaux, ou, plus précisément, du Groupement parisien inter-bailleurs de surveillance (GPIS) puisque c'est la seule véritable application à ce jour de la loi du 2 mars 2010 autorisant les bailleurs à constituer une personne morale dont l'objet est l'exercice, pour le compte de ses membres, d'une activité de surveillance des immeubles⁷. Unique en son genre, le GPIS est néanmoins révélateur de l'implication croissante des organismes HLM sur le terrain de la sécurité quotidienne, et de leurs interrogations quant à savoir «*jusqu'où ne pas aller trop loin* » en ce domaine [Gosselin & Malochet, 2016].

Une logique de reconquête des espaces communs

Créé en 2004, le GPIS est un groupement d'intérêt économique associant douze organismes HLM. Politiquement et financièrement soutenu par la ville de Paris, il emploie plus de 200 salariés agréés par le Conseil national des activités privées de sécurité. Ni policiers, ni médiateurs, ni même vigiles au sens classique du terme,

⁽⁷⁾ Article 2 de la loi du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public.

les agents du GPIS se mobilisent sur un champ d'action interstitiel qui leur est devenu spécifique : le maintien de la tranquillité résidentielle dans le parc d'habitat social la nuit. Vêtus d'un uniforme bleu sombre, armés de bâtons de défense et de bombes lacrymogènes, ils ont pour mission de « prévenir la délinquance, garantir la jouissance paisible des lieux, renforcer le sentiment de sécurité des locataires et affirmer l'autorité des bailleurs sur leurs sites ». À cet effet, ils assurent des rondes et interviennent en réponse aux appels des locataires, dans une logique de reconquête des espaces et de conformation aux règles d'usage. Concrètement, leur travail consiste pour l'essentiel à évincer (pour ne pas dire déloger) les individus qui occupent les parties communes des 500 résidences HLM placées sous leur surveillance.

D'un point de vue strictement juridique, le dispositif revêt une dimension essentiellement préventive : les agents du GPIS n'ont pas de pouvoirs répressifs, ils ne peuvent qu'inviter les personnes à partir, non pas les y contraindre. Pour chasser les « indésirables », ils ne disposent donc que de leur pouvoir de dissuasion et de persuasion. Ils ne misent pas pour autant sur le registre du dialogue et de la médiation, jouant au contraire sur la démonstration de force et sur les symboles de l'autorité (uniforme, carrure, posture, nombre). Au fond, l'enjeu pour le GPIS est de marquer sa présence et de signifier qu'il y a un garant des lieux non seulement pour dissuader ceux qui sont tentés de s'approprier les espaces collectifs, mais aussi pour rassurer les locataires dans leur ensemble.

Une posture défensive de mise à distance du public

Comme le montre une monographie effectuée en 2015 [Malochet, 2015], cette logique d'action génère un rapport de force entre le GPIS et son public-cible, ceux qui sont identifiés comme les fauteurs de trouble (pour le dire vite, les jeunes qui « tiennent le mur » et « squattent » les halls d'immeuble). Partant de là, les relations sont sous tension. La plupart des missions se déroulent sans heurt, mais globalement, les équipages évoluent dans un climat de défiance. L'hostilité du public est latente sinon manifeste, les provocations sont fréquentes, et les équipages régulièrement pris pour cible (jets de fruits pourris, caillassages, pétards, etc.). Constamment exposés aux provocations, ils sont éprouvés par ces confrontations rugueuses, parfois dangereuses pour leur intégrité physique. Comme enfermés dans ce rapport d'adversité, ils se tiennent à distance de leur public, sur la défensive, cherchant à se protéger d'un environnement qu'ils perçoivent comme potentiellement dangereux - un « milieu hostile », précise le directeur du service.

Il faut dire a fortiori que le mode de déploiement paramilitaire du GPIS prédispose à l'adoption d'une telle posture. En pratique, le dispositif opérationnel est fondé sur l'évitement du dialogue - en intervention, les agents parlent le moins possible. Il répond d'une logique de contrôle et de sécurisation, non pas de lien social et de médiation. En ce sens, l'adjectif « préventif » est discutable pour qualifier la nature effective du travail. Même si le GPIS n'est doté d'aucun pouvoir de sanction, c'est une image répressive qu'il renvoie de fait, celle du bras armé des bailleurs, d'une force chargée de policer le parc HLM. De ce point de vue, le positionnement du GPIS est clair et assumé, explicitement sécuritaire. Cette posture défensive et ces logiques d'action s'expliquent et se justifient au regard des conditions d'intervention : c'est une manière de parer aux risques, mais aussi de gérer la charge émotionnelle du travail. Elles ont toutefois pour conséquence d'évacuer la dimension relationnelle du métier, ce qui interroge les finalités de la prestation, considérant qu'il s'agit, en principe du moins, d'une démarche préventive de présence humaine et de continuité du service des bailleurs la nuit.

Acteurs pluriels, orientations communes: l'absence d'alternative effective dans la gestion des relations avec la population

Symptomatiques de la pluralisation du *policing* en France, les trois cas de figure évoqués illustrent la puissance du modèle d'identification que constituent peu ou prou les forces étatiques, la prévalence d'un rapport compliqué avec le public, et la difficulté à promouvoir une approche alternative, plus proche des populations dans leur ensemble.

Glissements des missions par-delà le mandat initial

À tout le moins, ces cas de figure traduisent une évolution institutionnelle notable du traitement de la sécurité urbaine. Ils témoignent de l'affirmation progressive d'un régime qui se veut plus partenarial et territorialisé, centré sur la résolution des problèmes et la qualité de vie [Crawford, 2014]. C'est dans cette optique que le GPIS, les services de sécurité de la SNCF et de la RATP et les polices municipales se sont développés, pour

investir le terrain délaissé de la tranquillité quotidienne, en compensation de ce qui est souvent perçu comme un désengagement des services policiers de l'État. Cependant, par-delà les affirmations de principe sur la nécessaire complémentarité des services (chacun selon ses prérogatives), la répartition des rôles est, en pratique, un peu moins claire qu'il n'y paraît de prime abord. Entre les forces de l'ordre et les autres acteurs du policing local, les frontières d'action sont parfois relativement poreuses. Chez les seconds, cela se manifeste notamment à travers l'existence d'unités axées sur un travail d'interpellation, voire d'investigation, relevant typiquement des services policiers de l'État (on pense par exemple aux brigades de nuit de certaines polices municipales dont le style très interventionniste s'apparente à celui des brigades anticriminalité de la police nationale, ou encore au « groupe vol-tire trains » de la SUGE, constitué d'agents travaillant en civil exclusivement, spécialement chargés de la lutte contre les pickpockets).

Plus banalement, au gré des vacations, les séquences d'observation laissent entrevoir certains glissements dans les missions. Qu'il s'agisse des polices municipales [Malochet, 2010a], des services de sécurité internes de la SNCF et de la RATP [Malochet & Le Goff, 2013] ou du GPIS [Malochet, 2015], le même constat s'impose : en première ligne sur le terrain, les agents sont confrontés à des situations difficiles et labiles qui relèvent parfois plus du maintien de l'ordre que de la surveillance préventive. Dans l'attente d'éventuels renforts du commissariat de police ou de la brigade de gendarmerie, ils doivent faire face aux problèmes qui se posent à eux et peuvent, dans ces circonstances, être amenés à faire usage de la force, à utiliser leurs armes et à se repositionner dans un registre qui déborde leur cadre d'intervention initial. Dans une certaine mesure, ces glissements sont encouragés par la police et la gendarmerie nationales, naturellement tentées d'utiliser ces autres services de sécurité comme des supplétifs, des variables d'ajustement permettant d'optimiser l'emploi de leurs propres ressources. Sur fond d'état d'urgence, face au risque terroriste, ces velléités d'auxiliarisation sont d'autant plus marquées que la pression sur les forces de l'ordre est accrue.

De la difficulté à s'affranchir du modèle policier dominant

Les glissements qui s'observent en pratique transparaissent également dans les esprits. Dans leur manière de définir leur travail et de se mettre en scène sur le terrain, les policiers municipaux comme les agents de la SUGE, du GPSR et du GPIS tendent à valoriser les « missions qui bougent », les « flags » et les arrestations qui, pourtant, ne

constituent qu'une faible part de l'activité ordinaire. En tout état de cause, ils se positionnent comme des acteurs de l'ordre quotidien dans la ville et appartiennent à la « famille policière étendue », pour reprendre l'expression anglo-saxonne consacrée (extended policing family). C'est en cette famille professionnelle-là qu'ils se reconnaissent, c'est d'elle qu'ils se revendiquent. Leur affiliation aux métiers de la sécurité l'emporte largement sur leur rattachement à la fonction publique territoriale, à la communauté des cheminots ou au monde du logement social, auxquels ils ne s'identifient guère. C'est de l'univers policier dont ils se sentent les plus proches en termes de culture professionnelle et d'expérience vécue du travail, s'agissant en particulier de la rugosité des relations avec le public.

Comme les policiers nationaux et les gendarmes, ces autres acteurs de la sécurité incarnent une forme d'autorité répressive. Certes, leurs pouvoirs de sanction sont plus limités (voire nuls dans le cas du GPIS) et ils doivent convaincre plus encore de la légitimité de cette autorité, étant régulièrement contestés sur le mode « vous n'êtes pas la vraie police ». En tenue et armés, ils représentent néanmoins l'ordre et ils en pâtissent, suscitant des réactions hostiles parfois difficiles à gérer. Face à cet état de fait, ils adoptent des schémas similaires à ceux que les sociologues de la police ont depuis longtemps mis en évidence [Westley, 1970]. À force d'interactions conflictuelles, ils se laissent gagner par le sentiment de menace extérieure et se retranchent derrière une posture défensive de fermeture au public. Ce réflexe de repli interne vient renforcer leur propre unité, mais il a pour effet pervers d'alimenter plus encore le climat de défiance mutuelle et les tensions avec l'environnement.

Si l'on force ici le trait pour mieux mettre en exergue les dynamiques à l'œuvre, il ne s'agit pas de caricaturer la réalité pour autant. Sur le terrain, les agents de ces divers services sont amenés à entrer en relation avec le public ; ils composent avec les individus présents et parviennent parfois à dénouer des situations délicates grâce au dialogue. Il en est même certains qui se démarquent par un style avenant, des compétences relationnelles qu'ils mobilisent pour aller vers les gens, se refusant à les considérer comme des ennemis potentiels. Mais de ce fait, ils peuvent aussi se sentir marginalisés en interne, en décalage par rapport à la majorité de leurs collègues. Car globalement, il faut bien admettre que la dimension sociale du métier est assez peu valorisée, sinon dénigrée.

Au final, on peut donc dire que ni les polices municipales, ni les services de sécurité interne des transporteurs et des bailleurs ne tiennent vraiment la promesse d'un policing urbain réinventé, apte à restaurer la confiance et à apaiser les rapports avec la population dans toutes ses composantes, y compris avec les « clientèles » juvéniles les plus récalcitrantes. À mesure qu'ils se développent, ces différents services semblent au contraire s'éloigner de cet idéal, comme par effet de tropisme policier. Dans le champ exponentiel de la prévention/sécurité, ils rendent compte de la difficulté à renouveler les métiers [Maillard, 2013], à se définir autrement qu'en référence aux forces étatiques et à s'affranchir du modèle policier classique – nouvelle preuve, s'il en est besoin, que le modèle policier de proximité a du mal à prendre dans le contexte français [Zagrodzki, 2010].

Les notions de tranquillité quotidienne et de sécurité de proximité sont pourtant au cœur des stratégies de légitimation de ces « nouveaux » acteurs du policing local.

Mais par-delà les effets d'affichage politique, il reste à leur donner du sens et de l'épaisseur, un réel contenu opérationnel pour faire pleinement valoir ce travail de présence essentiel aux yeux des habitants, encore trop souvent assimilé aux tâches les moins nobles de l'activité policière. L'enjeu se pose d'abord au niveau des équipes engagées sur le terrain, quant à leur capacité d'investir la dimension relationnelle du métier, ce qui interroge à la fois les modes de recrutement, de formation, de management et de gratification professionnelle. L'enjeu se pose aussi au niveau de la gouvernance de ces services, quant à la capacité de piloter et d'évaluer leur action en concertation plus étroite avec les habitants. C'est un autre axe pour travailler au rapprochement polices/populations, et sur ce plan, il reste également beaucoup à faire...

Bibliographie

BAYLEY (D.), SHEARING (C.), 2001, *The New Structure of Policing*, Washington, National Institute of Justice.

BONNET (F), MAILLARD (J. DE), ROCHÉ (S.), 2015, «Plural policing of public places in France: between private and local policing », European Journal of Policing Studies, 2, 3, 285-303.

BONNET (F.), 2008, « Les effets pervers du partage de la sécurité. Polices publiques et privées dans une gare et un centre commercial », *Sociologie du travail*, n° 50, p. 505-520.

BRODEUR (J.P.), 2003, Les visages de la police. Pratiques et perceptions, Montréal, Les Presses universitaires de Montréal.

CRAWFORD (A.), 2014, « L'hétérogénéité du concept de sécurité : ses implications sur les politiques publiques, la justice et la durabilité des pratiques », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 27-28, 125-134.

CRAWFORD (A.), LISTER (S.), BLAKBURN (S.), BURNETT (J.), 2005, Plural Policing. The Mixed Economy of Visible Patrols in England and Wales, Bristol, Policy Press

DIEU (F.), MIGNON (P.), 2002, Sécurité et proximité. La mission de surveillance générale de la gendarmerie, Paris, L'Harmattan.

GARLAND (D.), 2001, *The Culture of Control*, Oxford, Oxford University Press.

GOSSELIN (C.), MALOCHET (V.), 2016, Acteurs de la tranquillité, partenaires de la sécurité. Les bailleurs sociaux dans un rôle à dimension variable, Paris, IAU îdF.

GREENE (J.), MASTROFSKI (S.) (dir.), 1988, Community Policing: Rhetoric or Reality?, New-York, Praeger.

IHESI, 2000, Guide pratique de la police de proximité, Paris, La documentation Française.

JOBARD (F.), MAILLARD (J.) de, 2015, Sociologie de la police, Paris, A. Colin.

LÉVY (R.), 2016, « La police française à la lumière de la théorie de la justice procédurale », Déviance et société, 40-2, 139-164.

MAILLARD (J. DE), ZAGRODZKI (M.), 2017, «Plural Policing in Paris: variations and pitfalls of cooperation between national and municipal police forces », *Policing and Society*, 27 (1), p. 53-64.

MAILLARD (J. de), 2013, « Le difficile renouvellement des métiers de la sécurité publique. Le cas des correspondants de nuit parisiens », *Criminologie*, 46, 2.

MAILLARD (J.), 2009, « Réformes des polices dans les pays occidentaux. Une perspective comparée », Revue française de science politique, vol.59, n° 6, p. 1197-1230.

MALOCHET (V.), 2016, « Sécurité : le rôle des acteurs locaux sur fond d'état d'urgence », *Note rapide de l'IAU-îdF*, n° 725.

MALOCHET, (V.), 2015, Le Groupement parisien inter-bailleurs de surveillance (GPIS), Sociographie d'une exception parisienne, Paris, IAU-îdF.

MALOCHET (V.), 2014, « Les polices municipales, les maires et les transformations du paysage français de la sécurité publique », Les Cahiers de la sécurité, 26, p. 30-40.

MALOCHET (V.), LE GOFF (T.), 2013, Étude sur la sécurisation des transports publics franciliens, Paris, IAU ÎDF.

MALOCHET (V.), 2010a, « Que fait la police municipale ? Une comparaison entre six villes », *Délinquance, justice et autres questions de société*, 2010, [en ligne].

MALOCHET (V.), 2010b, « De la surveillance du bon ordre au maintien de l'ordre. L'action des polices municipales en question », *Journal du droit des jeunes*, 300, 28-32.

MALOCHET (V.), POUCHADON (M.L.), VÉRÉTOUT (A.), 2008, Les polices municipales. Institutionnalisation, logiques d'action et inscription dans les systèmes locaux de sécurité, rapport IRTSA/LAPSAC pour l'INHES.

MALOCHET (V.), 2007, Les policiers municipaux, Paris, PUF.

MATELLY (J.H.), MOUHANNA (C.), MUCCHIELLI (L.), « Feu la gendarmerie nationale », *Pouvoirs Locaux*, 80-1, 2009, p. 12-13.

MONJARDET (D.), « Réinventer la police urbaine. Le travail policier à la question dans les quartiers », *Les Annales de la recherche urbaine*, 1999, 83-84, p. 15-22.

MOUHANNA (C.), 2017, « La persistance des mauvaises relations police-jeunes : jusqu'à quand ? », *The Conversation* [en ligne].

MOUHANNA (C.), 2011, La police contre les citoyens, Nîmes, Champ social éd.

MUCCHIELLI (M.) (dir.), La frénésie sécuritaire, Paris, La Découverte, 2008.

MUCCHIELLI (L.) (dir.), Gendarmes et voleurs. De l'évolution de la délinguance aux défis du métier, Paris, L'Harmattan, 2007.

OCQUETEAU (F.), 2004, *Polices entre État et marché*, Paris, Presse de la Fondation nationale des sciences politiques.

O'NEILL (M., FYFE (N.R.), 2017, «Plural policing in Europe: relationships and governance in contemporary security systems », *Policing and Society*, 27 (1), p. 1-5.

PILLET (E), VANDIERENDONCK (R.), 2012, De la police municipale à la police territoriale : mieux assurer la tranquillité publique, Rapport d'information fait au nom de la commission des lois du Sénat.

ROCHÉ (S.), 2005, Police de proximité. Nos politiques de sécurité, Paris, Seuil.

ROCHÉ (S.), 2004, « Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure », Revue Française de Science Politique, 54, 1, 43-70.

Villes de France, 2017, Panorama de la police municipale des Villes de France.

ZAGRODZKI (M.), « Police, prévention et implantation territoriale : une comparaison franco-américaine », *Informations sociales*, 2010, 561, p. 108-116.

WESTLEY (W.A.), 1970, Violence and the police: a sociological study of law, custom and morality, Cambridge, Mass, MIT Press; extraits trad. « Les racines de l'éthique policière », in BRODEUR (J.P.), MONJARDET (D.) (dir.), 2003, Connaître la police, Les Cahiers de la sécurité intérieure, Hors-série, p. 29-45.



La police à l'école Les échanges police/jeunes à l'occasion d'ateliers de prévention en milieu scolaire

Anne WUILLEUMIER

À partir des années 1990, police et gendarmerie se lancent en France dans une activité de prévention de la délinquance notamment en milieu scolaire. Fondée sur l'exploitation de capacités habituellement sous-employées dans les organisations policières, cette activité permet aux deux administrations d'initier une politique relationnelle en direction de la population juvénile en bénéficiant du cadre protecteur de l'école. Cet article propose, à partir d'une enquête qui a permis d'observer, entre novembre 2013 et juin 2016, 120 séances de prévention en milieu scolaire conduites par des policiers et des gendarmes, une lecture des modalités selon lesquelles ces ateliers contribuent, modestement et à bas bruit, à favoriser un certain rapprochement entre police et population.

Anne WUILLEUMIER



Wuilleumier est docteure en science politique, chercheure à l'INHESI

et coordinatrice du réseau thématique « sociologie des institutions » de l'Association française de sociologie. Elle s'intéresse tout particulièrement aux organisations policières et à leurs stratégies d'innovation. Elle a dirigé de 2013 à 2016 la recherche ANR-IPOGEES dont elle a tiré notamment « Refonder l'asymétrie par le verbe ? Approche ethnographique des conférences policières en établissements scolaires », in Payet (J.-P.) et Purenne (A) (dir.), Tous égaux! Les institutions à l'ère de la symétrie, Paris, L'Harmattan, 2015.

ans les années 1990, la police et la gendarmerie françaises se lancent, à l'instar de leurs homologues dans de très nombreux pays, certaines plus précocement, d'autres plus tardivement, dans la construction d'une offre de services policiers en matière de prévention des déviances et des transgressions, en particulier juvéniles. Les acteurs policiers n'inventent pas ce champ d'action publique sur lequel opère alors déjà un certain nombre de professionnels du champ socio-éducatif (éducateurs de rue, éducateurs de la protection

judiciaire de la jeunesse en particulier). Leur mobilisation accompagne en réalité la montée en puissance d'une demande sociale de prévention de la délinquance, relayée en France par le rapport de la commission des maires pour la sécurité de 1983, intitulé Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité dit « rapport Bonnemaison » du nom de son rapporteur, Gilbert Bonnemaison, maire d'Epinay-sur-Seine. La mobilisation policière sur la question de la prévention des infractions, tout à fait relative on y reviendra, participe ainsi d'un mouvement national d'augmentation des ressources allouées au profit d'une action publique qui s'affirme alors comme relevant d'une approche pluridisciplinaire, incluant jusqu'à la société

civile par le biais des associations sur lesquelles vont particulièrement s'appuyer les collectivités territoriales.

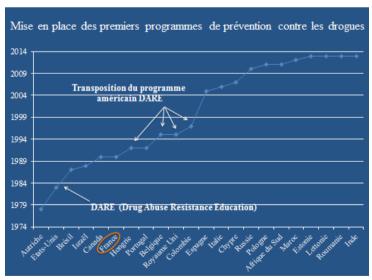
Ainsi, sans devenir aucunement un acteur central du champ de la prévention de la délinquance, l'acteur policier va prendre sa part dans cette mobilisation nationale, apprendre à développer une action articulée avec celles de nombreux autres professionnels et cette contribution va bien évidemment participer aussi en retour d'une évolution des référentiels d'action dans le champ concerné¹. Mais cette implication va aussi constituer, du point de vue de l'institution policière, l'occasion de nouer un dialogue direct avec les destinataires de l'action publique de police, confrontant ainsi les agents de terrain à une série d'interrogations sociales sur les pratiques professionnelles de police, notamment de la part des publics juvéniles. Ce dispositif relationnel est loin d'être anecdotique, car ces ateliers pédagogiques peuvent représenter une importante source d'entrée en contact des publics jeunes avec les agents des forces de l'ordre. Ainsi, comme le montre la recherche ANR POLIS-autorité menée dans les agglomérations de Lyon et de Grenoble pour l'année 2011 : « L'intervention des policiers ou des gendarmes dans les établissements scolaires au titre de la prévention, pour parler de leur travail, des problèmes de violence ou de drogues concerne près d'un tiers des adolescents (31,5 %) » [Astor, Roché, 2014, p. 100²]. Les interventions de prévention en milieu scolaire constituent de fait une ressource de la police et de la gendarmerie pour travailler à développer la confiance

sociale placée dans leurs institutions respectives. Dans le cadre d'un programme de recherche financé par l'ANR, IPOGEES, nous nous sommes penchés sur ces actions de prévention développées par les acteurs de police et de gendarmerie. Tout particulièrement, nous avons suivi les intervenants en milieu scolaire pour observer des ateliers de prévention primaire en population générale déployés auprès de classes entières de l'enseignement primaire et secondaire (120) et des interventions ciblées de prévention tertiaire de la réitération mises en place à la demande des établissements scolaires auprès de certains élèves particulièrement turbulents (2). Dans cet article, nous allons centrer notre analyse sur les moteurs de cette mobilisation policière sur le champ de la prévention socioéducative de la délinquance avant dans un deuxième temps de présenter les effets observables de ces interventions sur le plan de la relation police/population.

Les moteurs policiers de l'investissement du champ de la prévention de la délinquance

En France comme ailleurs, les interventions policières de prévention en milieu scolaire se sont développées à partir de la problématique du contrôle des usages de drogues. Le graphique 1 réalisé en collaboration avec les services





Source - ANR-IPOGEES. Enquête de la direction de la Coopération internationale du ministère de l'Intérieur pour l'INHESJ.

⁽¹⁾ Cf. notamment Germain, de Maillard, 2012.

⁽²⁾ Le questionnaire de la recherche prévoyait une question, n° 65, libellée ainsi : « Depuis la rentrée de septembre 2011 (oui/non coche une seule réponse), un policier ou un gendarme est-il venu dans ta classe pour parler de son travail, des problèmes de violence ou de drogues ? ». L'enquête fut réalisée auprès d'un échantillon représentatif de 13 679 collégiens et lycéens âgés de 13 à 18 ans des agglomérations de Grenoble et Lyon.

de la direction de la Coopération internationale du ministère de l'Intérieur donne des éléments de calendrier concernant cette prise en charge policière transnationale de l'objet, en partie due à l'exportation directe par les États-Unis d'un programme intitulé « DARE » mis en place par la police de Los Angeles en 1983.

Les textes réglementaires de la coopération police/école en France, et en particulier le protocole de Dreux³, confient la prise de parole policière en matière de sensibilisation des élèves au correspondant sécurité école du commissariat ou de la brigade situé dans le ressort de l'établissement concerné, autrement dit à un intervenant de premier niveau, policier ou gendarme du quotidien, impliqué dans un travail territorial de proximité. Néanmoins, en pratique, l'intervention en milieu scolaire relève généralement de policiers et gendarmes spécialisés dans le développement d'une politique relationnelle avec la population [Demailly, 2008] et, dans la plupart des configurations que nous avons rencontrées, plus précisément en direction de la jeunesse⁴.

Cette configuration doit beaucoup au caractère structurant pour l'activité de sensibilisation en milieu scolaire de la prise en charge d'une mission de prévention des toxicomanies. En effet, la préoccupation des autorités françaises a été, dès le milieu des années 1980, de réserver à un personnel spécialement formé la prise de parole sur cette question. Police et gendarmerie ont ainsi fait émerger respectivement les fonctions de Policier formateur anti-drogue – PFAD (1984/85) et de Formateur relais anti-drogue – FRAD (1990), des labélisations qui s'obtiennent à la suite de stages de formation continue intensifs centrés sur l'apprentissage d'une communication verbale et non verbale adéquate au regard des objectifs pédagogiques poursuivis.

C'est sur cette pierre angulaire que va progressivement se structurer une politique relationnelle de l'institution policière, par le biais de la construction, au sein des services de police du quotidien⁵, de collectifs de travail dédiés. Parmi ceux-ci, figurent des créations purement locales (Service de prévention opérationnelle – SPO situé en Seine-Saint-Denis ou Unité de prévention urbaine

- UPU située dans les Bouches-du-Rhône) ainsi que quelques rares collectifs connaissant une certaine forme de réplication au plan national, à l'instar des Brigades de prévention de la délinquance juvénile (BPDJ) de la gendarmerie départementale, des Missions prévention communication (MPC) de la direction de la Sécurité de proximité de l'agglomération parisienne de la préfecture de Police de Paris et des Centres de loisirs jeunes (CLJ) de la direction centrale de la Sécurité publique. Composées d'une poignée de personnels permanents (de 2 à 5 pour les dernières, parfois jusqu'à 10 dans les entités purement locales), ces entités ne mobilisent qu'une toute petite partie des ressources de l'institution, comme l'exprime parfaitement cette note de service adoptée en 1994 dans les Hauts-de-Seine lors de la généralisation de la fonction individuelle d'officier de prévention dans chaque circonscription de police du département : « Dans une société tourmentée qui cherche des solutions pour lutter contre le mal vivre, l'insécurité, le fléau de la drogue et le développement de la petite et moyenne délinquance, la Police nationale ne peut et ne doit rester à l'écart de la volonté affichée des partenaires institutionnels ou associatifs de travailler en collaboration. Cependant, il faut garder à l'esprit que l'implication de la police nationale dans le domaine de la prévention ne remet pas en cause sa vocation qui reste et restera la répression. Elle s'ouvre simplement sur l'extérieur par une petite porte qui ne représente, en fait, qu'un peu plus de 1 % de son potentiel opérationnel».

L'objectif des policiers intervenant en milieu scolaire⁶ est d'aller aux devants des publics juvéniles, pour faire la pédagogie des normes, dans l'optique de tenter de désengorger au moins en partie la chaîne pénale. Cette impulsion a été parfaitement analysée par Michel Bouchet, alors patron de la Brigade des stupéfiants de Paris, lorsqu'il a pour la première fois, au printemps 1990, autorisé les PFAD de son service à participer à des ateliers de sensibilisation des élèves contre les usages de drogues organisés par l'académie de Paris. « Si on veut faire baisser le trafic – ce qui était mon objet – il arrive un stade où ce n'est pas seulement la lutte contre le trafic qui va jouer, pourquoi? Parce que la production n'est pas chez nous : la cocaïne est en Amérique du Sud, l'héroïne est essentiellement en Afghanistan et dans un certain nombre d'autres endroits, au Mexique et autres maintenant, le cannabis est au Maroc. [...] Autrement dit, même si on fait des

⁽³⁾ Signé le 4 octobre 2004 entre les ministères de l'Éducation nationale et de l'Intérieur, le protocole de Dreux, souvent donné comme le document cadre du partenariat entre les deux administrations, vise au renforcement des coopérations entre la police et l'école.

⁽⁴⁾ Pour un constat similaire, on pourra se reporter au rapport de la Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance, intitulé : « Implication de la police et de la gendarmerie dans la prévention de la délinquance », février 2012, p. 21 et sq.

⁽⁵⁾ On ne mentionnera pas ici les unités dédiées créées dans les services spécialisés de la lutte anti-drogue comme l'Unité formation communication prévention (UFCP) de la Brigade des stupéfiants de la préfecture de Police de Paris et le « camion » itinérant de la Mission de lutte anti-drogue (MILAD) de la direction générale de la Police nationale (DGPN) devenu Unité de prévention des conduites à risques (UPCR) en 2006.

⁽⁶⁾ Au début des années 2000, la DGPN mettra en place régionalement des stages de formation continue plus courts (une semaine) pour habiliter les personnels destinés à intervenir en milieu scolaire sur d'autres thématiques que le contrôle des drogues. Elle adoptera alors ce terme de « policier intervenant en milieu scolaire », abrégé en PIMS, par ailleurs en usage au sein de la sureté du Québec.

pressions diplomatiques, même si on se déplace — je l'ai fait une partie de ma carrière —, on n'a pas barre sur la production de stupéfiants donc le seul levier que nous avons, c'est la consommation parce qu'en revanche les consommateurs sont chez nous et suscitent des trafics chez nous. Si vous voulez mon analyse, c'est un peu iconoclaste de dire ça mais c'est le consommateur qui fait le trafiquant — enfin c'est l'histoire de la poule et de l'œuf — mais en gros c'est le consommateur qui fait le trafic ». Et c'est bien parce que l'investissement dans la prévention apparaît alors à quelques chefs de police précurseurs comme une extension logique du répertoire d'action policier qu'on retrouve autant de services spécialisés de la police judiciaire à l'origine de la genèse de ces diverses entités policières dédiées à l'exercice d'une activité de prévention.

C'est, qu'en effet, le développement d'une activité en matière de prévention de la délinquance puise, pour parler comme Philip Stenning, dans la valorisation par les organisations policières de composantes habituellement sous-employées de la boîte à outils policière : « Leurs pouvoirs légaux ne constituent qu'une partie des instruments de la boîte à outils des policiers. Celle-ci comporte également des objets matériels et technologiques (armes à feu, matraques, menottes, ordinateurs, voitures, sirènes, etc.), des propriétés liées à leur personne (notamment par exemple leur constitution et leur force physique, leurs compétences, dont les compétences verbales et tout ce qui peut relever du charisme personnel qu'ils peuvent posséder) ainsi que ce que j'appellerais des outils symboliques (comme le statut de leur emploi, le prestige de leur uniforme, et le respect, la déférence qu'inspirent au public les organisations auxquelles ils appartiennent) » [Stenning, 20008]. Dans les activités de prévention en milieu scolaire, les ressources du travail policier sont majoritairement composées de ces deux dernières composantes listées par Stenning, à savoir, principalement, les propriétés personnelles des agents et, dans une mesure additionnelle, les ressources symboliques de l'institution. Les propriétés personnelles (compétences verbales, charisme) constituent l'élément central du dispositif sur lequel s'appuie la formation continue (que nous avons observée également⁹) : celle-ci travaille

en effet à la fois les compétences discursives (apprendre à parler en public, maîtriser sa communication verbale et non verbale) ainsi que positionnement des intervenants (bienveillance, empathie, etc.) beaucoup plus que la question des contenus (rareté des temps dédiés à la formation magistrale des stagiaires). Elle travaille en d'autres termes davantage sur le messager que sur le message. Selon le souhait des formateurs, en effet, l'intervention du PFAD/FRAD doit s'inscrire dans un dispositif transversal de renforcement positif des élèves pour contribuer à développer ce que les psychologues qui s'en chargent

L'OBJECTIF DES POLICIERS
INTERVENANT EN MILIEU
SCOLAIRE EST D'ALLER
AUX DEVANTS DES PUBLICS
JUVÉNILES, POUR FAIRE LA
PÉDAGOGIE DES NORMES,
DANS L'OPTIQUE DE
TENTER DE DÉSENGORGER
AU MOINS EN PARTIE LA
CHAÎNE PÉNALE.

appellent aujourd'hui avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS) des « compétences psychosociales », perçues par la littérature internationale spécialisée comme des facteurs de protection contre les conduites déviantes. Dans ce référentiel, renforcer la compliance des groupes juvéniles avec l'ordre juridico-institutionnel ou encore, en d'autres termes, renforcer ce que la sociologie de la déviance appelle « la conventionalité des pratiques » [Duvanel, Aouida, 2016], suppose d'agir davantage sur un registre émotionnel de socialisation dite « primaire » que sur un registre purement cognitif de socialisation dite « secondaire ».

Les thèmes traités par les policiers en établissements scolaires se développent en miroir de l'agenda public de prévention de la délinquance et représentent aujourd'hui un champ d'action relativement vaste. D'un point de vue sociologique, on peut considérer qu'ils recouvrent des questions de déviances ou de victimations dont les enquêtes sociologiques en population générale soulignent souvent la prévalence et/ou qui font l'objet de préoccupations particulières de la part des adultes

⁽⁷⁾ Les premières BPDJ ont été constituées sous l'impulsion d'enquêteurs spécialisés dans l'audition de mineurs victimes de violences, ce qui explique d'ailleurs que la plupart disposent toujours d'une salle dite « Mélanie » dédiée à la mise en œuvre du protocole du même nom adopté par la gendarmerie en matière de recueil du témoignage de mineurs victimes. De même les MPC parisiennes ont, pour plusieurs d'entre elles, profité lors de leur création d'un transfert d'activités de prévention nichées jusqu'alors dans les brigades des mineurs de la police judiciaire. Enfin, notons que le même type de filiation peut être établi s'agissant de l'émergence d'une activité policière de prévention situationnelle autour de la problématique des atteintes aux biens commerciaux (braquage de banque, cambriolages de locaux commerciaux). Des policiers issus de services émergents à l'interface de la connaissance des modes opératoires délinquants et des logiques d'interception policières se sont fixés, là encore initialement au sein de la préfecture de Police de Paris, comme objectif de faciliter la réaction policière et durcir les cibles en développant une activité de conseil bâtimentaire auprès des professions dites à risque.

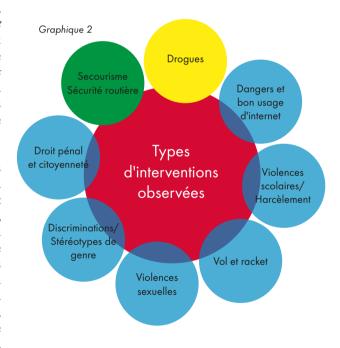
⁽⁸⁾ Traduction de l'auteure.

⁽⁹⁾ À partir de 2008, la gendarmerie a renoncé à la formation de FRAD, avant de remettre en place quelques formations régionalisées. C'est ainsi aujourd'hui la formation PFAD qui tend à devenir la référence mutualisée de la formation continue dans ce domaine. Le stage PFAD dure quatre semaines, est animé par des psychologues de l'Institut national de formation de la police nationale (INFPN). Il est dédié à la construction, sur une série de thèmes de prévention, de supports pédagogiques par les stagiaires et à leur test en milieu scolaire auprès de collégiens, devant les collègues et les formateurs qui pratiquent un débriefing assez caustique.

des établissements scolaires. L'activité de conférence se déploie sur l'ensemble des niveaux scolaires ; à côté d'une offre pour les collèges, espace central dans l'activité du policier « préventionniste » comme il se désigne en France¹⁰, existent également une offre « école élémentaire » et une offre « lycée ». Cette stratification se met en place avec le temps, le centre de gravité de ces interventions se déplaçant du lycée, initialement ciblé, vers le collège, très vite pris en compte et développant progressivement un volet d'activité en direction des écoles primaires, voire maternelles. Ce mouvement accompagne plusieurs dynamiques sociologiques de réinterprétation de la jeunesse, qui caractérisent la période au cours de laquelle l'activité se met en place¹¹. Le protocole de Dreux préconisait dans son article 8, parmi d'autres mesures, l'organisation de « séances d'information » « au profit des plus jeunes » et listait comme sujets d'intervention : la sécurité, le racket, les injures racistes et sexistes et les violences, pouvant « être organisées à l'occasion des activités éducatives culturelles et sportives et mises à profit pour développer le sens civique des élèves ». Dans le respect de leur particularisme, il évoquait également des « actions de prévention et d'information sur les toxicomanies » dont le seul objectif mentionné, même s'il est précisé qu'il n'est pas considéré comme unique 12, est « d'établir un dialogue avec les jeunes et d'améliorer leur rapport à la loi ». Enfin, un alinéa spécifique fait référence aux actions de sensibilisation relatives à la sécurité routière tout en ajoutant qu'elles nécessitent le « concours des unités et moyens spécialisés ». Le protocole de Dreux porte ainsi la trace d'un triple ancrage pour les conférences policières en établissement scolaire : un pôle « civique » cohabite avec un pôle « drogues » et un pôle « sécurité routière ».

Notre campagne d'observation des interventions policières et gendarmes en milieu scolaire, développées à destination de 142 classes d'établissements d'enseignement primaire (13) et secondaire (84 collèges et 23 lycées), public ou privé, nous amène à valider l'existence d'un tel triptyque et permet d'affiner la particularité de chacun de ces trois pôles. Nous avons, en effet, pu assister à des interventions portant sur les drogues (51), mais aussi les dangers d'Internet (23), les infractions pénales et la responsabilité juridique des mineurs (12), la maltraitance, les violences physiques et psychologiques (y compris le harcèlement à l'école) (10), les violences sexuelles (5), les relations garçons/filles (5), la citoyenneté (3), le vol et le racket (3), les discriminations (2), ainsi que, après

janvier 2015, la radicalisation violente (3). Nous avons également assisté à deux interventions intitulées « les gestes qui sauvent », portant sur le secourisme et une autre sur les questions de sécurité routière autour du « permis piéton ». Parallèlement, nous avons assisté à une série d'interventions destinées à sensibiliser des adultes amenés à interagir avec des publics juvéniles, notamment dans les métiers de la santé, de l'action sociale et de l'animation de loisirs : à côté des thèmes d'intervention susmentionnés, nous avons alors découvert l'existence d'une thématique « jeux dangereux » et d'une thématique « violences conjugales », que certains intervenants nous ont déclaré développer également, à l'occasion, en milieu scolaire. De même, des modules non observés nous ont été décrits, occasion d'identifier parfois des thématiques inattendues : en Alsace par exemple le Centre de loisirs jeunes de la police nationale a développé un module de sensibilisation aux dangers associés au maniement de pétards, activité associée localement à la célébration du Nouvel An et occasion de blessures graves. Ces trois pôles d'intervention peuvent être représentés de la manière suivante (cf. graphique 2):



⁽¹⁰⁾ En Amérique du Nord, la terminologie qui prédomine est celle de policier éducateur (cf. Blais, Gagné, Flores, Maurice, 2008).

⁽¹¹⁾ Sur les transformations en matière de catégorisation de la « jeunesse », voir Galland, Hamel, Pugeault-Cicchelli, Cichelli, 2010.

⁽¹²⁾ Le protocole de Dreux dans son article 1 fait ainsi part d'une volonté générale de privilégier « la prévention de la délinquance, le traitement de la violence et de la délinquance, l'assistance aux élèves en danger, l'aide aux parents et plus généralement à tous les membres de la communauté éducative ».

Le contenu des échanges police/jeunes en milieu scolaire

Le principe du dispositif pédagogique déployé en établissement scolaire, mis au point dès 1990 par les intervenants de la Brigade des stupéfiants de la préfecture de Police de Paris puis institutionnalisé via le dispositif de formation des PFAD, consiste à mettre en débat les normes socio-juridiques au ciel des idées et au plan de leur mise en œuvre concrète, à générer une verbalisation par les élèves du caractère tentant des logiques de déviance pour lui opposer un registre dissuasif de contre-argumentation et renforcer la verbalisation par les (autres) élèves du caractère souhaitable de la conformité. L'objectif de l'intervenant est atteint lorsque le débat sur la déviance se déploie directement au plan de la classe, par un jeu de questions réponses entre élèves, et qu'il peut alors se replier sur un rôle plus confortable de modérateur. Mais que se passe-t-il concrètement lors de ces séances au plan des représentations juvéniles ?

Une première réponse insistera sur le caractère instrumental et fortement individualisé de l'usage de ces séances de prévention par les publics scolaires. Selon les éléments que nous avons récoltés, en effet, que ce soit à travers l'observation des séances, à l'issue de celles-ci par des entretiens à la volée ou à distance des interventions par le biais de focus group réalisés auprès d'élèves y ayant assisté, la rencontre avec le policier semble intéressante pour les élèves¹³. Une représentation répandue du policier au sein des groupes juvéniles associe en effet à l'exercice de cet emploi une expertise dans le domaine des vulnérabilités et des risques. Cette représentation de l'expertise policière s'alimente selon nous directement de la notion de « savoirs coupables » qui pour Hughes s'acquièrent au contact des choses sales, taboues, maudites d'une société (le péché, la mort, le crime) et que certaines professions ont le privilège « dans une certaine mesure de garder secrets » tirant ainsi prestige de l'exercice d'un « sale boulot » [Hughes, 1962]. Cette représentation dote même parfois

l'intervenant policier d'un surcroît de crédibilité aux yeux des élèves par exemple sur des sujets juridiques : ainsi de cette anecdote qui nous a été relatée lors d'un séjour de recherche comparée au Canada, selon laquelle la parole policière, pourtant entachée d'erreurs, avait eu lors d'une intervention particulière plus de poids aux yeux des élèves que celle d'une intervenante socio-éducative pourtant affiliée à un service de probation, avec laquelle le policier était amené à co-animer et ce alors même que c'était elle qui disait juste¹⁴. Cette représentation de l'expertise policière permet de faire fonctionner le dispositif de réunion discussion sur lequel repose la pédagogie policière : « Tout se passe comme si l'intervention du policier-éducateur était l'occasion pour chaque élève d'actualiser ses connaissances en matière de gestion des risques et des vulnérabilités, y compris juridiques, de se rassurer sur les stratégies personnelles qu'il a mises en place dans ce domaine, dans l'intimité de son quant à soi, sans être obligé d'en faire état publiquement » [Wuilleumier, 2016]. Les modalités du questionnement direct du policier, lorsqu'il est porté en public ou en aparté sont en effet très souvent soumises au nom d'« un ami », d'« un frère », etc., c'est-à-dire à travers des stratégies de présentation qui respectent l'anonymat des personnes ; de même, l'expression est massive d'un ressenti de séances « intéressantes, utiles »... surtout pour les autres, ceux qui « font n'importe quoi ! ». Preuve que les élèves, sauf exception 15, peinent à se convaincre de la capacité du policier intervenant en milieu scolaire à mettre de côté, ne serait-ce que provisoirement, l'usage de ses pouvoirs de coercition. A contrario, ces rencontres police/ jeunes peuvent déboucher sur des « dévoilements » de victimation par certains élèves, ce dont certains intervenants se font une spécialité 16, le policier étant alors activé dans son rôle d'agent protecteur dédié à la lutte contre les violences faites aux personnes sous l'angle aide aux victimes.

Mais peut-on identifier au-delà de ces modalités d'appropriation « stratégiques » des traces d'effets plus institutionnels pour ces séances ? Cette question est difficile à traiter de manière systématique à partir d'un matériau surtout ethnographique ¹⁷, mais nous évoquerons

⁽¹³⁾ Elle est aussi intéressante pour les adultes des établissements scolaires, si on en croit les témoignages recueillis sur le mode de la bonne surprise auprès des enseignants accompagnateurs de leurs classes...

⁽¹⁴⁾ On peut noter néanmoins que la formation PFAD déployée en France s'inscrit résolument en faux contre l'exploitation de cette représentation spontanée de l'expertise policière et fonctionne aussi comme un moment de décentrage/recentrage au cours duquel le policier est prié de rompre avec ses « demi-savoirs » (pour parler comme Bourdieu) et ses représentations stigmatisantes notamment des consommations de drogues.

⁽¹⁵⁾ Nous avons, en effet, rencontré, à quelques occasions, des intervenants témoignant de ce que des élèves étaient venus leur parler de leurs pratiques de délinquance à l'issue d'une intervention en milieu scolaire et observé par nous-mêmes que certains élèves saisissaient l'occasion d'une présence policière dans leur établissement scolaire pour évoquer des expériences personnelles de garde à vue et de poursuites judiciaires afin de bénéficier d'éclairages réflexifs glanés auprès d'un insider.

⁽¹⁶⁾ Cf. Lemaitre (D.), 2009, « Le policier de prévention et le signalement en milieu scolaire », DU Adolescents difficiles, approche psychopathologique et éducative, mémoire professionnel, Atelier n° 5, Université Paris VI.

néanmoins quelques pistes de lecture concernant ses effets sur le rapport des élèves aux questions de déviance et sur le rapport police/population.

S'agissant du premier point, que nous avons traité de manière approfondie [Wuilleumier, 2016], nous sommes parvenue à la conclusion que, sans être magique, ce dispositif produit sur le moment de sa mise en œuvre des effets de remobilisation normative. Nous pouvons l'illustrer ici par une observation assez exemplaire que nous avons effectuée à l'occasion d'une intervention policière sur le thème des relations garçons/filles dans une classe de seconde d'un lycée professionnel de province. Entre les mains d'un policier rodé à la gestion de groupes, l'exercice pédagogique a pris la forme d'une joute oratoire serrée avec un garçon particulièrement véhément à l'égard des filles de sa classe. Celui-ci a très rapidement pris le parti d'interrompre et de contredire l'intervenant qui faisait la pédagogie de l'égalité homme femme, présentant une surenchère d'arguments de plus en plus outrés face aux éléments de langage légitimistes avancés par le policier, jusqu'à ce que l'intervenant déniche un registre sémantique face auquel le jeune garçon s'est retrouvé démuni (pour des raisons ethnoculturelles) et obligé de battre en retraite. L'efficacité de cette séquence du point de vue de la feuille de route du policier pouvait être mesurée dans deux séries d'événements immédiatement observables : d'une part, les cinq copains qui faisaient physiquement bloc autour du garçon véhément depuis le début de la séance ont alors commencé à déplacer leurs chaises pour prendre physiquement leur distance avec lui; d'autre part, les filles de la classe qui jusque-là avaient été systématiquement (et violemment) empêchées d'accéder à la parole publique ont in fine tenu sans contredit le restant du temps de parole. Des échanges ultérieurs avec l'équipe pédagogique ont permis, par ailleurs, de comprendre que la commande de cette intervention policière par l'établissement, quand bien même son origine en avait été tue aux intervenants policiers et sa mise en place avait concerné l'ensemble des classes de seconde pour éviter tout effet de stigmatisation interne, avait été motivée par le souhait d'essayer de recadrer cet élève alors même que l'équipe éducative n'y parvenait pas par l'usage de ses seules ressources. La question reste en revanche entière de la prolongation dans le temps des effets immédiats d'une telle séquence, d'autant plus que rien n'est organisé au plan des établissements pour entretenir une telle mobilisation. Les focus group réalisés à distance laissent entendre bien

au contraire que la motivation des élèves pour adopter une plus grande conventionalité de leurs pratiques est probablement rapidement décroissante faute de dispositif d'appui et d'accompagnement au changement.

S'agissant du segment de la relation police/population, on est tenté peu ou prou d'adopter le même point de vue : selon nos observations, ces interactions qui, dans certains établissements, peuvent prendre la forme de rencontres annuelles, autour de thèmes différents, produisent de la verbalisation de la relation police population et génèrent de vrais effets de reconnaissance réciproque, mais peinent à contribuer à un processus plus large de réparation du lien aux institutions, qui par hypothèse s'éprouve au-delà d'un registre d'interaction verbale et symbolique avec des intervenants ponctuels du champ du contrôle social aussi doués soient-ils.

Ainsi, l'observation des interventions montre qu'elles sont tout d'abord souvent l'occasion pour les publics juvéniles de présenter à l'intervenant leurs griefs contre l'action policière ; c'est particulièrement net sur la question des drogues : « Mais, Monsieur, quand vous confisquez les barrettes [de résine de cannabis] vous en faites quoi, vous les fumez ? ». Les faits divers impliquant des policiers sont souvent mobilisés à l'appui d'accusations de corruption au sens large du terme : « la cocaïne en tout cas, on sait ce que vous en faites! », ont lancé plusieurs élèves à l'intervenant policier lors de l'année scolaire 2014/2015, allusion à la disparition d'un stock de cinquante-deux kilos à la Brigade des stupéfiants de Paris au cours de l'été précédent. Une autre forme d'échanges rituels entre policiers et élèves porte aussi sur l'usage de la force et tout particulièrement la question de l'arme du policier : « Vous avez déjà utilisé votre arme ? », « Vous avez déjà tué quelqu'un ? » sont souvent des questions par lesquelles les intervenants sont accueillis par les élèves 18. Sur chacun de ces points les intervenants vont prendre le temps d'expliquer les règles qui s'imposent à eux - comme rassembler les produits stupéfiants en vue de leur destruction centralisée, respecter le caractère restrictif du droit français en matière d'usage des armes - et essayer de convaincre qu'il n'y a pas d'impunité policière - en développant le rôle de la police des polices, les moyens à disposition du citoyen pour la saisir, etc. À l'occasion, les argumentaires avancés s'écartent également d'un strict légalisme pour développer des enjeux de culture policière : l'intervention policière permettra ainsi parfois de revenir à l'initiative

⁽¹⁷⁾ Notre programme de recherche prévoyait la mise en place d'un volet d'évaluation, mais nous avons dû en rabattre sur cet objectif faute de trouver suffisamment de soutien au sein du milieu scolaire.

⁽¹⁸⁾ Une partie des policiers intervenant en milieu scolaire, quand bien même ils se présentent en établissement scolaire en uniforme comme c'est aujourd'hui le cas majoritaire, le fait sans arborer son arme de service ou en la dissimulant volontairement sous un vêtement ample.

des élèves sur des pratiques que certains jeunes vivent comme vexatoires, que le droit aurait plutôt tendance à réprouver, mais que la culture professionnelle policière tolère, comme le fait d'écraser un joint de cannabis sous le nez du fumeur. Dans ce type d'occurrence, l'intervenant explique alors souvent que c'est une manière informelle pour lui de faire cesser l'infraction (ce qui relève de ses obligations professionnelles), mais en laissant une chance au consommateur de se conformer par lui-même à la loi et de changer ses pratiques volontairement. Le policier conviendra de ce que le consommateur est ainsi privé d'un produit désiré, mais il justifiera ce geste en évoquant l'évitement de poursuites judiciaires et un ensemble de conséquences juridiques dommageables associées (fichage, risques de perte de chance d'emploi...). Il sera souvent suffisamment fair play pour expliquer également que cela lui évitera à lui policier de perdre du temps en « paperasserie » pour monter un dossier dont l'utilité est faible d'un point de vue judiciaire. Ces réponses, qui replacent la loi comme un élément non exclusif de la boîte à outils policière, sont la plupart du temps jugées comme acceptables par le public scolaire. De ce point de vue, on peut considérer que, sans aboutir bien entendu à vider la querelle police/jeunes, ces interventions la rendent dicible et produisent de ce fait des effets de dédramatisation au moins partiels des conflits qui la structurent.

Des choses très fortes se jouent également, à travers ces séances, sur le plan de la reconnaissance de l'autre 19. C'est le cas dans une certaine mesure des interventions en classe entière en établissement scolaire qui supposent l'acceptation de la co-présence police/jeunes et se déroulent dans une atmosphère en général plutôt coopérative 20. Nous avons souvent été frappée qu'y

compris dans les classes considérées comme turbulentes par les équipes éducatives les élèves assuraient euxmêmes, lors des rencontres pédagogiques avec la police, des échanges auprès de leurs camarades chahuteurs sur le mode « tais-toi », « ça m'intéresse », « t'es bête », « t'es vraiment un bébé ». Ce type d'interaction police/jeune est néanmoins médié par l'école et la reconnaissance de l'autre peut se contenter alors d'un caractère tacite, se nourrir d'une certaine apathie des groupes juvéniles scolarisés²¹. En revanche, il existe quelques dispositifs préventifs plus resserrés qui supposent une reconnaissance explicite de l'acteur policier par les élèves et leur laissent en réalité peu de latitude pour refuser l'interaction soit que des classes soient obligées de se rendre dans des locaux policiers pour participer à des activités animées par des policiers, devant franchir par exemple un portail où apparaît explicitement et en grosses lettres la mention « police nationale », comme cela peut être le cas avec certains CLJ²², soit que la co-présence soit individualisée et ne permette pas d'échappatoire comme dans les deux cas d'intervention ciblée que nous avons observés. Dans le cadre de ces séquences individualisées, s'inscrivant dans un schéma d'alternative aux poursuites pénales, les élèves doivent, en effet, échanger avec un policier ou un gendarme, généralement en présence de témoins adultes de la communauté élargie (parents, responsables scolaires), à propos d'une infraction commise dans l'enceinte d'un établissement scolaire et rapportée aux forces de l'ordre par l'équipe éducative²³. Dans un cas comme dans l'autre, la coopération de l'élève relève, parfois pour l'un, toujours pour l'autre, de logiques de forçage, certains élèves devant accepter selon l'expression des policiers de « laisser tomber l'armure » pour entrer dans l'interaction avec le policier. Cependant, à l'issue de ces premiers temps

⁽¹⁹⁾ Sur l'importance sociale des problématiques de reconnaissance, cf. par exemple Honneth, 2000.

⁽²⁰⁾ Roché, Astor, Roux, Castagné, 2016, constatent dans une enquête menée entre avril et juin 2015 auprès d'un public de 9 000 collégiens des Bouches-du-Rhône âgé de 12 à 15 ans un niveau global de « confiance envers les institutions de police et de gendarmerie » relativement élevé de 74 % et 75 % des répondants (en rassemblant les échelles de réponse « tout à fait favorable » et « plutôt favorable » à l'assertion). L'enquête fait néanmoins également le constat sur des questions plus précises de variations territoriales parfois susceptibles de renverser le rapport majorité/minorité : ainsi l'idée selon laquelle obéir à la police est un devoir recueille en moyenne 57 % des suffrages, mais dans les quartiers nord de Marseille le résultat tombe à 48 %. Il existe, de même, selon les établissements, des différences palpables s'agissant de l'intensité de la coopération des publics juvéniles aux interventions policières. Il nous est arrivé ainsi de sentir une fois une très forte réticence d'une classe d'un collège classé en zone sensible à participer à un atelier de prévention animé par un policier sur le thème des drogues. Cette réticence s'est traduite par une plus faible participation des élèves au dispositif interactif, même si celle-ci a augmenté progressivement au cours de la séance.

⁽²¹⁾ Rarement, on a pu constater, néanmoins, au sein de publics lycéens, des cas isolés d'élèves s'arrangeant pour se soustraire au groupe concerné par l'activité à l'occasion des déplacements internes à l'établissement nécessités par l'organisation de ces ateliers.

⁽²²⁾ C'est le cas en particulier à Marseille où les établissements scolaires des quartiers les plus éloignés de la mer (en particulier les quartiers sensibles du nord de la ville) réservent à l'année des créneaux d'activité nautique auprès du Centre de Loisirs Jeunes (CLJ) de la police nationale situé en bordure de plage au centre-ville.

⁽²³⁾ Les échanges ciblés sur les infractions peuvent avoir lieu soit au sein des locaux scolaires, comme ce fut le cas lors de la mesure de rappel à la responsabilité des mineurs (RRM) mise en place par la BPDJ de Caissargues à laquelle nous avons assisté lors de notre enquête (pour une présentation détaillée du dispositif (cf. Gend'Info, n° 394, mars 2017), soit au sein de locaux de police ou de gendarmerie. Il faut noter à ce sujet que les centres de loisirs jeunes de la police nationale font partie des organisations avec lesquelles l'école conventionne localement pour mettre en place des dispositifs d'exclusion/inclusion, par lesquels un élève exclu temporairement d'un établissement scolaire n'est pas remis à ses parents, mais inséré dans un dispositif socio-éducatif visant à consolider la sanction d'éviction.

relationnellement difficiles, marqués par des logiques lourdes d'affrontements verbaux et/ou de résistance, des liens très forts peuvent se tisser avec les fonctionnaires ou

les militaires concernés, auxquels il sera fait gré d'avoir tendu la main et fourni ainsi une forme de reconnaissance²⁴. Dans le cas des interventions ciblées inspirées des pratiques de justice restaurative²⁵, les élèves sont obligés par des dispositifs très asymétriques de sortir de logiques de déni pour reconnaître les torts causés d'abord à eux-mêmes par leurs pratiques délinguantes (dégradations répétées, tentatives d'incendie, violences verbales, etc.), pour arriver à prendre un engagement symbolique susceptible d'infléchir leur parcours de vie vers plus de conventionalité (dans le cas observé, il s'agissait d'accepter de parler de son père avec son psychologue attitré, dans d'autres il peut s'agir aussi bien de renoncer à des pratiques de fugue), en s'appuyant sur un professionnel de la police ou de la gendarmerie qui accepte alors de se placer dans une logique d'accompagnement, voire de mentorat²⁶. Ces dispositifs n'aboutissent pas nécessairement, les élèves concernés pouvant

refuser d'entrer dans cette logique d'accompagnement assez exigeante en matière de conversion identitaire²⁷, comme dans l'un des cas observés, où selon le témoignage du policier concerné « il a manqué un petit quelque chose, le jeune n'était pas tout à fait mûr pour la démarche, mais on est passé à ça (geste indiquant une distance minime) ». Un témoignage intéressant qui montre aussi le caractère pivot associé à la notion de confiance accordée à un professionnel du contrôle social.

Les policiers intervenant en milieu scolaire ne se contentent cependant pas de mieux « vendre » les pratiques et missions policières, ils étendent leur travail pédagogique à

l'ensemble du monde institutionnel, parentalité comprise. En effet, comme le notait Sébastian Roché, dans le cadre du programme ANR POLIS-autorité, il existe

> une certaine cumulativité de la confiance envers les institutions normatives : « On observe des liens étroits entre le niveau de confiance attribué à ces trois organismes (police, gendarmerie et école) et celui que les jeunes portent aux autres organisations. Par exemple, 72 % des jeunes qui font confiance à l'école font confiance à la police; ils ne sont plus que 40 % à se dire confiants quand ils sont en même temps méfiants vis-à-vis de l'école. Les liaisons statistiques entre ces indicateurs de confiance sont élevées et hautement significatives » [Astor, Roché, 2014, p. 106]. Dans les interventions qui prennent pour objet « la loi et les mineurs », parfois organisées appui sur le dispositif pédagogique construit par le service de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ²⁸), les policiers observés établissent d'ailleurs très clairement une continuité entre les règles (protectrices) édictées à la maison par les parents, celles de l'école et celles de la voie publique. De même, il est notable qu'une grande partie du travail des intervenants est

un travail de définition des termes juridiques (comme infraction, légitime défense, usage de drogue, etc.) et de traduction du vocabulaire ordinaire des élèves (bagarres, chiquettes) dans les catégories du droit (violences légères, harcèlement, etc.) : le travail des intervenants consiste *in fine* à apprendre aux élèves à parler le langage des institutions. Enfin, toutes les interventions observées en milieu scolaire font elles une place aux ressources du monde adulte pour traiter la problématique concernée en cas de victimation qu'il s'agisse des parents, des adultes de l'établissement scolaire, des services policiers mais aussi des services sociaux, sanitaires, judiciaires, etc. tous présentés sous leur meilleur jour : une partie de

DANS LE CADRE DE CES SÉQUENCES INDIVIDUALISÉES, S'INSCRIVANT DANS UN SCHÉMA D'ALTERNATIVE AUX POURSUITES PÉNALES. LES ÉLÈVES DOIVENT. EN EFFET. ÉCHANGER AVEC UN POLICIER OU UN GENDARME, GÉNÉRALEMENT EN PRÉSENCE DE TÉMOINS ADULTES DE LA COMMUNAUTÉ ÉLARGIE (PARENTS, RESPONSABLES SCOLAIRES), À PROPOS D'UNE INFRACTION COMMISE DANS L'ENCEINTE D'UN ÉTABLISSEMENT SCOLAIRE ET RAPPORTÉE AUX FORCES DE L'ORDRE PAR L'ÉQUIPE ÉDUCATIVE

⁽²⁴⁾ Nos constats rejoignent ici ceux de Duprez, Lemercier, Duhamel, 2016, p. 158, sur l'importance subjective dans des parcours de délinquance de « l'établissement d'un lien singulier [avec un professionnel du contrôle social], comme une exception pour adapter le cadre à sa situation singulière ».

⁽²⁵⁾ Sur la notion de justice restaurative, cf. Cario, Mbanzoulou, 2010.

⁽²⁶⁾ Pour plus de détails sur cette expérience, cf. Wuilleumier, Debarbieux, 2016.

⁽²⁷⁾ À ce sujet voir par exemple Mohammed, 2012.

⁽²⁸⁾ Cf. http://www.ordinaire.fr/exposition-9-13-moi-jeune-citoyen

l'intervention vise à encourager les jeunes à se tourner vers les institutions pour obtenir secours et protection en cas de difficulté personnelle. Cependant, force est de constater que lorsque les interventions se terminent par une prise de parole d'élèves en aparté sur une victimation personnelle ou une demande d'aide, il n'est pas rare que l'intervenant soit obligé de mettre en œuvre au débotté les circuits de protection adultes qu'il a décrits au cours de la séance. Ces « dévoilements » fonctionnent alors comme de véritables épreuves de réalité pour les intervenants qui se heurtent souvent à des dysfonctionnements pratiques dudit circuit de protection... et mettent en œuvre toute l'ingénuité dont ils sont capables pour parvenir à faire tenir ici et maintenant au monde institutionnel les promesses qui le définissent et sur lesquelles il a insisté lors de sa séance de pédagogie des normes... Ce manque de robustesse du lien institutions/destinataires de l'action publique concernera souvent alors en premier ressort les institutions sociales et éducatives. Mais il impacte également l'institution policière, l'intervenant peinant souvent à convaincre les élèves de la capacité de la police et de la gendarmerie à recevoir les plaintes des citoyens et les traiter avec diligence...

Conclusion

La politique relationnelle qui informe les interventions de prévention conduites en milieu scolaire par les policiers et les gendarmes se compose ainsi de trois volets : sur une pédagogie de l'orthodoxie [Bronner, 2013] viennent se greffer une politique de la reconnaissance et une politique d'accompagnement des publics vulnérables vers des pratiques de résilience. Ces différents volets sont plus ou moins développés selon les intervenants, individus et/ou collectifs de travail, mais il n'en demeure pas moins qu'en pratique, prévenir la délinquance, c'est aussi s'atteler à réparer le filet institutionnel de protection des populations.

Bibliographie

ASTOR (S.), ROCHÉ (S.), 2014, « Enquête «POLIS-autorité» : premiers résultats, octobre 2013 », https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00995313/document, mis en ligne 26 Mai 2014.

BLAIS (E.), GAGNÉ (M.P.), FLORES (J.), MAURICE (P), 2008, «L'effet des programmes policiers sur la délinquance en milieu scolaire : une synthèse systématique des études évaluatives », Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique, 61 : 321-344.

BRONNER (G.), 2013, La démocratie des crédules, Paris, PUF.

CARIO (R.), MBANZOULOU (P.), 2010, La justice restaurative. Une utopie qui marche?, Paris, L'Harmattan.

DUPREZ (D.), LEMERCIER (E.) ET DUHAMEL (C.), 2016, Analyse de la Délinquance des filles mineures et de leur prise en charge, Rapport pour le GIP Justice, http://www.cesdip.fr/wp-content/uploads/2016/06/rapport-Duhamel-Duprez-Lemercier.pdf

DEMAILLY (L.), 2008, Politiques de la relation. Approche sociologique des métiers et activités professionnelles relationnelles, Villeneuve d'Ascq, PU du Septentrion.

DUVANEL AOUIDA (G.), 2016, Rester délinquant. Comprendre les parcours des jeunes récidivistes, Louvain la neuve, Académia-L'harmattan.

GALLAND (O.), HAMEL (J.), PUGEAULT-CICCHELLI (C.), CICHELLI (V.) (dir.), 2010, *La jeunesse n'est plus ce qu'elle était*, Presses universitaires de Rennes, coll. « le sens social ».

HONNETH (A.), 2000, La Lutte pour la reconnaissance, Paris, Cerf.

GERMAIN (S.), MAILLARD (J. de), 2012, «Social Prevention in France. Erasure, Permanence, Regeneration?» in HEBBRECHT (P.), BAILLERGEAU (E.) (dir.), Social Crime prevention in Late Modern Europe. A comparative perspective, VUB Press.

HUGHES (E.), 1962, «Good People and Dirty Work», Social Problems, vol. X, n°1, pp. 3-11.

MOHAMMED (M.) (dir.), 2012, Les sorties de délinquance. Théories, méthodes, enquêtes, Paris, La Découverte, Coll. « Recherches ».

STENNING (P.C.), 2000, Powers and accountability of private police, *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 8, n° 3, pp. 325-352.

ROCHÉ (S.), ASTOR (S.), ROUX (G.), CASTAGNÉ (N.), 2016, « Enquête Les adolescents et la loi : premiers résultats, Bouches-du-Rhône », Projet *Understanding and preventing Youth Crime: a comparative study in France, Germany, the Netherlands, the UK and the US (ANR-UPYC)*, Rapport volet France, https://www.csfrs.fr/sites/default/files/enquetecnrs_adolescents-et-loi_rapport_2016-02-07.pdf

WUILLEUMIER (A.), DEBARBIEUX (E.), 2016, Les interventions des policiers et des gendarmes en matière de sécurité des établissements scolaires (ANR IPOGEES), Rapport final, en ligne, DOI: 10.13140/RG.2.2.16204.00643

WUILLEUMIER (A.), 2016, « La police à l'école. Quelle réalité pour quel pouvoir d'agir ? » in DEBARBIEUX (E.) dir., L'école face à la violence. Décrire, expliquer, agir, Paris, Armand Colin.



Outils policiers d'intelligence et rapports police-population

Thierry DELPEUCH, Jacqueline ROSS

Introduction

a question ici posée est celle des relations qui existent entre, d'une part, les instruments « d'intelligence¹ » que les forces de sécurité intérieure utilisent pour percevoir et connaître leur environnement d'intervention et, d'autre part, les relations que ces mêmes forces entretiennent avec les populations qui vivent dans cet environnement.

Les instruments d'intelligence sont des systèmes à la fois organisationnels, professionnels et techniques, qui ont pour fonction d'étayer, de guider et d'alimenter le travail de réflexion qu'effectuent les policiers lorsqu'ils prennent des décisions. Ces outils aident les responsables de service à appréhender intellectuellement leur environnement de travail, à comprendre les situations auxquelles ils font face et à trouver des prises sur elles pour intervenir efficacement. Les instruments d'intelligence sont des moyens de recueil, de traitement, de diffusion, d'analyse ou d'exploitation d'informations qui présentent un intérêt opérationnel ou stratégique (les « éléments d'intelligence »).

Le monde policier est peuplé d'une très grande variété d'outils d'intelligence : les techniques d'interrogatoire,

⁽¹⁾ Nous employons ici le terme « intelligence » au sens où l'entend la tradition anglo-saxonne en sociologie des organisations. Celle-ci utilise cette notion pour qualifier l'ensemble des processus organisationnels d'acquisition, de gestion et d'interprétation des informations et connaissances qui sont prises en compte par les acteurs organisationnels pour conduire leur action.

Thierry DELPEUCH



Thierry
Delpeuch est
chercheur au
CNRS, PACTE,
Science-po
Grenoble,
Université

Grenoble Alpes, sociologue, spécialiste des régulations, changements et transferts institutionnels. Il a rédigé, avec Laurence Dumoulin et Claire de Galembert, un manuel de Sociologie du droit et de la justice (Armand Colin, 2014). Il est membre du Comité de rédaction de la revue Droit et Société et a dirigé le projet CODISP².

Jacqueline ROSS



Jacqueline Ross est Professeur de droit pénal et de procédure pénale comparée à l'Universite de l'Illinois.

Elle est l'auteur de "Undercover Under Scrutiny: A Comparative Look at Undercover Policing in the United States, Germany, Italy, and France" (Cambridge University Press) et, avec Thierry Delpeuch, du Manuel d'intelligence de securite publique pour la police nationale (2015). Elle a également dirigé, avec, Thierry Delpeuch, un ouvrage collectif Comparing the Democratic Governance of Intelligence (Elgar Press, 2016) et, avec Stephen C. Thaman, Comparative Criminal Procedure (Elgar Press, 2016).

les méthodes d'enquête de voisinage, les notes de renseignement, les messages d'information judiciaire, les bases de donnée informatiques et outils de recherche pour leur exploitation, les applications cartographiques, les techniques et logiciels d'analyse de la criminalité, les systèmes d'information internes, les nouveaux canaux de communication avec les partenaires extérieurs et les administrés (messagerie électronique, réseaux sociaux...), certaines réunions de service ou comités partenariaux en constituent quelques exemples parmi beaucoup d'autres.

L'idée selon laquelle les outils d'intelligence influencent les rapports police-population n'a rien de saugrenu. En effet, il est largement admis, au sein des sciences de la société, que les instruments employés par un professionnel pour observer et pour analyser une situation de travail influent sur sa représentation et sur son interprétation de ce qui est en jeu dans cette situation.

Un courant de l'analyse des politiques publiques, à savoir « l'approche par les instruments», s'est particulièrement intéressé à cette question³. Il montre que les outils d'information et de gestion en place dans les administrations sont porteurs de cadres de pensée qui influent nécessairement sur les manières de voir, de réfléchir et d'agir de ceux qui les utilisent pour prendre des décisions. Selon cette approche, tout instrument d'intelligence véhicule, de manière plus ou moins implicite, non seulement un certain regard sur les réalités affrontées par les services de police, mais aussi une certaine conception politique du rôle que ces services doivent jouer vis-à-vis des populations qui sont destinataires de leur action. En particulier, instruments et techniques d'intelligence transmettent à leurs utilisateurs, à savoir les responsables policiers, les croyances et valeurs qui sont celles de leurs créateurs. Une fois l'instrument adopté par l'organisation, ses usagers seraient contraints de se mouler, ne fut-ce que partiellement, dans la logique de pensée et dans la perspective politique dont l'outil est dépositaire (le mot « politique » fait ici référence aux idées directrices et aux grandes orientations d'une politique publique et non pas à la politique partisane). Les idées placées dans l'instrument par ses concepteurs trouveraient ainsi à se diffuser dans les services adoptants et à pénétrer les esprits de leurs responsables.

C'est pourquoi l'introduction de nouveaux outils d'intelligence est considérée par certains acteurs réformateurs comme un moyen de faciliter, voire de provoquer, les changements qu'ils jugent politiquement souhaitables. Ces acteurs prêtent aux innovations qu'ils promeuvent le pouvoir de faire évoluer les critères de la « bonne décision » dans les services utilisateurs. Ils imaginent que la diffusion et l'appropriation des instruments prescrits entraîneront une évolution progressive des pratiques policières dans la « bonne direction », c'est-à-dire vers l'idée qu'ils se font du bon style d'exercice des missions de police. À travers leurs activités de création et de promotion d'instruments d'intelligence, ces réformateurs cherchent à influencer à distance la façon dont la police conçoit et gère ses relations avec différents publics.

C'est cette thèse selon laquelle un instrument d'intelligence incarnerait et propagerait une certaine philosophie des rapports police-population que nous proposons de

⁽²⁾ Le projet « Création de concepts et outils pour le développement de l'intelligence de sécurité publique » (COSDIP) associait l'ANR, le CNRS, l'Université de l'Illinois, la DGPN et la DGGN et visait à élaborer de nouvelles méthodes de travail pour permettre aux services de sécurité de mieux connaître et comprendre leur environnement d'intervention.

⁽³⁾ Voir notamment Lascoumes (P.), Le Galès (P.) (dir.), 2004, Gouverner par les instruments, Paris, Presses de Sciences Po; Halpern (C.), Lascoumes (P.), Le Galès (P.) (dir.), 2014, L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistance, effets, Paris, Presses de Sciences Po et Chiapello (E.), Gilbert (P.), 2013, Sociologie des outils de gestion, Paris, La Découverte.

discuter dans le présent article. À partir de deux exemples de techniques d'intelligence, à savoir l'analyse stratégique (une méthode d'exploitation) et l'infiltration policière (un procédé de recueil d'information), nous montrerons que loin d'être consubstantiellement et irrémédiablement lié à telle ou telle conception du mandat policier, un même outil peut se fondre dans différentes visions politiques de l'action policière et des relations police-population.

Si, dans les pays qui l'ont adoptée, l'analyse stratégique s'est d'abord confondue avec l'approche de résolution de problème et sa philosophie « territorialisée-préventive », c'est dans la branche judiciaire de la police que cette technique a connu le plus grand succès, où elle a été placée au service des stratégies de « police guidée par le renseignement criminel » et de la conception « managériale-répressive » qui la sous-tend.

L'infiltration policière n'est pas moins malléable que l'analyse stratégique. Certes, dans la France d'aujourd'hui, l'infiltration s'identifie, pour l'essentiel, à l'investigation spécialisée des formes les plus graves de criminalité organisée, donc à une action policière éloignée des enjeux de sécurité quotidienne qui préoccupent les habitants des territoires. Mais cela n'a pas toujours été le cas en France, où l'infiltration a longtemps été utilisée comme outil de police politique. La plasticité de l'infiltration est encore plus grande aux États-Unis, où cette technique connaît une très grande diversité d'usages non seulement dans les domaines du judiciaire et de la police des activités politiques, mais aussi dans celui de la gestion des désordres urbains qui affectent la qualité de vie des habitants.

L'analyse stratégique entre registre territorialisé-préventif et registre managérial-répressif

Si l'on accepte l'idée selon laquelle un instrument d'intelligence incarne une certaine conception politique de la relation police-population, on devrait être en mesure de relier chaque type de dispositif à une conception et à une seule du mandat policier. C'est apparemment le cas quand on retrace l'émergence de certaines techniques d'intelligence telles que, par exemple, l'analyse stratégique. Celle-ci consiste à employer des méthodes d'étude empruntées aux sciences sociales pour appréhender une question sécuritaire dans sa globalité, sa complexité et ses dynamiques d'évolution. Elle a pour fonction de fournir aux chefs de police l'information contextuelle dont ils ont besoin pour prendre ces décisions de nature politique. Elle

les aide à mieux cerner les attentes qui leur sont adressées, à hiérarchiser les problèmes, à fixer des priorités et à réviser périodiquement les orientations poursuivies.

L'analyse stratégique comme véhicule d'une philosophie d'action humaniste dans la police de résolution de problème

L'analyse stratégique fait son entrée dans les forces de police dans le cadre du développement des approches de résolution de problème, à partir de la fin des années 1970. L'émergence, aux États-Unis, de cette nouvelle philosophie d'action policière, provient du constat selon lequel les services de police sont débordés par le flux croissant des sollicitations qui leur sont adressées. Il apparaît alors que les organisations policières ont tendance à se focaliser entièrement sur le traitement au cas par cas des plaintes et des requêtes urgentes. De ce fait, elles finissent par perdre de vue la finalité de leur action, qui est l'amélioration de la sécurité dans leur environnement d'intervention. La police de résolution de problème (PRP) se veut un moyen de recentrer l'activité policière sur cet objectif de réduction des facteurs d'insécurité. La PRP considère qu'il vaut mieux supprimer un problème une bonne fois pour toutes en s'attaquant proactivement à ses causes sous-jacentes qu'en traiter réactivement les symptômes au coup par coup. Cela permet à la police d'éviter une surcharge de demandes et d'économiser ses ressources sur le long terme.

Pour être en mesure d'entreprendre des initiatives de PRP, les forces de police doivent regagner des marges de manœuvre. Elles doivent parvenir à dégager pour l'action proactive une partie des ressources monopolisées par le travail réactif. Pour les promoteurs de la PRP, la solution à ce défi réside dans l'adoption de démarches d'analyse, de planification et de management stratégiques, à l'image de ce qui se fait dans le secteur privé.

Le point de départ de cette démarche stratégique est la réalisation d'un état des lieux de l'ensemble des problèmes qui affectent la sécurité dans un territoire (le diagnostic territorial). À l'issue de ce premier travail d'analyse stratégique, certains problèmes sont sélectionnés pour être traités en priorité. Dans un deuxième temps, il est procédé à la collecte méthodique de données et de renseignements sur les problèmes retenus. Les éléments d'intelligence ainsi rassemblés font l'objet d'un second travail d'analyse stratégique, le profilage du problème. Celui-ci vise à vérifier l'existence du phénomène examiné, à en apprécier la gravité, à en identifier les différents aspects (acteurs

et processus en jeu, localisation, fréquence...) et à en dégager les causes. Les phases suivantes sont l'élaboration de solutions taillées sur mesure, leur mise en œuvre et,

SI L'ON ACCEPTE L'IDÉE

INCARNE UNE CERTAINE

CONCEPTION POLITIOUE

DE LA RELATION POLICE-

ÊTRE EN MESURE DE

RELIER CHAQUETYPE

DE DISPOSITIF À UNE

SEULE DU MANDAT

POLICIER.

CONCEPTION ET À UNE

POPULATION, ON DEVRAIT

SELON LAOUELLE

UN INSTRUMENT

D'INTELLIGENCE

pour finir, l'évaluation des résultats obtenus, qui est une troisième forme d'analyse stratégique.

Les phénomènes qui se prêtent à une démarche de PRP sont de natures variées : victimisation répétée d'une même catégorie de personnes, points chauds où se concentrent un certain type d'incidents, des atteintes récurrentes à un même genre de lieu ou de bien, une exploitation systématique d'une même vulnérabilité par les délinquants ou les fauteurs de trouble.

La PRP représente un changement fondamental de logique dans une institution qui se vit comme essentiellement réactive et qui cherche avant tout à assurer la disponibilité de ses moyens d'intervention pour répondre à des événements et demandes imprévisibles. À travers la PRP s'impose l'idée selon laquelle les activités policières qui ne reposent pas

sur un diagnostic préalable des situations d'intervention et qui ne s'inscrivent pas dans une démarche stratégique ont peu d'effets en termes d'amélioration du contexte sécuritaire. La PRP marque une évolution vers une gestion globale des questions de sécurité dont l'idée directrice est le management du risque. Cette approche a connu une propagation rapide dans tous les pays occidentaux durant les années 1980 : l'essor des politiques locales de prévention de la délinquance, dans ses différentes manifestations telles que les diagnostics, comités, plans et contrats locaux de sécurité, en constitue la déclinaison française.

Les créateurs et promoteurs de la PRP s'efforcent de diffuser une philosophie bien particulière des rapports police-population, que l'on peut qualifier de « territorialisée-préventive ». Cette conception donne la priorité à l'amélioration de la qualité de vie de la population plutôt qu'à la lutte contre la grande criminalité. La police est invitée à placer l'accent sur les problèmes quotidiens qui préoccupent les administrés et suscitent chez eux un sentiment d'insécurité, même si les phénomènes en

question sont sans lien avec la commission de délits. La perception du public devient un des principaux critères d'appréciation de la gravité des troubles et infractions.

> Il est suggéré aux services de police de prendre davantage au sérieux les comportements transgressifs manifestent une rupture des codes sociaux institués dans un territoire. Bien plus, il leur est recommandé de développer un « rapport stratégique spécifique à la petite délinquance dont les frontières avec l'incivilité et les désordres sont indécises⁴ ». L'analyse stratégique joue, à cet égard, un rôle important, puisqu'elle permet de hiérarchiser les problèmes selon divers critères tels que les dommages économiques qu'ils génèrent, les dégâts et conflits sociaux qu'ils causent, le sentiment d'insécurité qu'ils provoquent, ou encore la perte de confiance dans les institutions publiques qu'ils engendrent.

En termes de réponses aux problèmes de sécurité, la police est invitée à privilégier les modes d'action qui préservent la paix sociale et favorisent le développement des territoires,

en particulier la réinsertion sociale, la lutte contre les incivilités et la prévention situationnelle. Elle est aussi encouragée à développer des coopérations avec tous les acteurs institutionnels susceptibles de contribuer à la réduction de l'insécurité au niveau local.

Les promoteurs de la PRP sont, pour beaucoup d'entre eux, des experts académiques qui défendent une vision humaniste des politiques de sécurité. Ils pensent que la diffusion de l'analyse stratégique dans la police permettra d'y renforcer les principes d'actions caractérisant, selon eux, une police démocratique à visage humain. Parmi ceux-ci, on peut mentionner l'équité procédurale, la bienveillance à l'égard des déviances légales et modes de vie alternatifs, la fidélité à l'esprit des lois et des règles déontologiques, le souci de s'intégrer harmonieusement dans la vie sociale des territoires, la préférence pour l'action sociale, la volonté de s'inscrire dans une gestion participative et partenariale des problèmes, l'intérêt pour les sciences sociales. Une abondante littérature criminologique consacrée à l'évaluation des initiatives

⁽⁴⁾ Monjardet (D.), 1996, Ce que fait la police, Paris, La Découverte, p. 245.

de PRP démontre que celles-ci ont souvent permis d'améliorer les situations ciblées, mais n'ont pas eu, loin s'en faut, l'impact espéré sur les modes de pensée et d'action des professionnels concernés.

L'analyse stratégique au service de l'efficience répressive dans la police guidée par le renseignement criminel

La démarche stratégique de résolution de problème, originellement conçue pour l'action policière de tranquillité publique dans une perspective territorialisée-préventive, a surtout été utilisée par les services spécialisés de police judiciaire. Ceux-ci ont conservé l'essentiel de la méthode, mais l'ont placé au service d'une autre philosophie d'action, que l'on peut qualifier de « managériale-répressive ». Cette traduction de la PRP dans le domaine judiciaire a donné naissance à une nouvelle approche en matière d'anti-délinquance, que nous avons choisi de dénommer « police guidée par le renseignement criminel » (PGRC⁵). Celle-ci emploie des techniques d'analyse stratégique très similaires à celles de la PRP, mais elle les place au service exclusif de la lutte contre la criminalité.

Deux versions de la PGRC sont apparues durant les années 1990. La première s'inscrit dans une perspective de « basse police⁶ », c'est-à-dire de contrôle et de réduction de la petite délinquance de masse. La doctrine britannique de l'*intelligence-led policing* en constitue l'exemple le plus typique.

Cette approche conçoit l'analyse stratégique comme un moyen d'identifier et d'appréhender la minorité d'individus qui sont responsables de la majorité des infractions courantes. Elle vise à renforcer et à rationaliser les capacités d'intelligence des organisations policières pour leur permettre de sélectionner les meilleures cibles de lutte anti-délinquance, à savoir les auteurs prolifiques d'infractions, et ce dans l'optique de rentabiliser le plus possible les ressources policières consacrées à l'action répressive. Les techniques d'analyse stratégique ne sont donc pas utilisées, comme le fait la PRP, pour comprendre en profondeur les facteurs d'insécurité qui affectent un territoire, mais pour concentrer les moyens d'action de la police sur les lieux, les individus et les groupes perçus

comme présentant un risque particulièrement élevé du point de vue de la délinquance. Sont également privilégiés les outils d'analyse qui permettent de renforcer le contrôle et le suivi de l'activité et de la performance des personnels policiers, avec pour conséquence un renforcement de l'emprise hiérarchique sur les échelons subordonnés de l'organisation.

La deuxième version de la PGRC prend place dans la tradition de la «haute police », c'est-à-dire de surveillance et de répression des activités criminelles menaçant gravement les cadres institutionnels légitimes. Cette approche se donne pour finalité la production de stratégies d'intervention destinées à déstabiliser la grande criminalité organisée, et plus particulièrement celle qui possède des ramifications internationales. Cette version « haute » de la PGRC se veut une démarche de conception et de pilotage d'actions répressives visant à diminuer la capacité des organisations criminelles à mener leurs opérations. Elle s'inscrit dans le cadre de l'affrontement entre services spécialisés d'investigation et réseaux de délinquants professionnels.

La PGRC est appliquée dans des domaines toujours plus nombreux. D'abord utilisée, dans les années 1990, pour lutter contre le terrorisme et le trafic international de drogue, elle est progressivement étendue à d'autres formes de criminalité organisée transnationale, telles que les trafics d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, ou encore la traite des êtres humains.

De manière similaire à la PRP, la démarche de PGRC suppose l'actualisation régulière d'un état des lieux détaillé des menaces dans le territoire considéré, dans le but de déterminer celles qui doivent être ciblées en priorité et celles contre lesquelles il n'est pas nécessaire d'agir. Mais contrairement au diagnostic territorial de la PRP, cette « évaluation stratégique » porte uniquement sur les formes graves et organisées de criminalité.

D'autre part, comme la PRP, la PGRC utilise l'analyse stratégique pour établir le profil des activités et entités criminelles jugées particulièrement dangereuses. Ce profil fait le tour d'horizon des diverses activités que mène l'organisation criminelle ciblée. Il situe celles-ci dans différents contextes, tels que des marchés illégaux ou des bassins de délinquance. Il fait l'inventaire des ressources

⁽⁵⁾ La criminologie anglo-saxonne emploie les termes de « intelligence-led policing », « strategic intelligence » pour désigner cette démarche.

⁽⁶⁾ Nous reprenons ici la distinction conceptualisée par Brodeur entre « haute » et « basse » polices. Pour ce chercheur, la « hauteur » de telle ou telle branche de l'institution policière renvoie à sa proximité avec le Prince et ses lois, et non à un quelconque jugement de valeur sur le prestige des missions dont la branche est investie. Voir Brodeur (J.-P.), 2003, Les Visages de la police. Pratiques et perceptions, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.

que cette organisation peut mobiliser : moyens humains, compétences techniques, sources de financement, lieux servant de bases opérationnelles, outils de communication, véhicules, etc. Il montre les associations qui existent entre cette organisation et d'autres entités criminelles aussi bien que légales. Il dresse la liste des contraintes et des obstacles susceptibles d'entraver l'action de cette organisation : par exemple la présence de luttes intestines, la concurrence exercée par d'autres groupes criminels, ou encore l'existence de « fournisseurs » ou de « clients » sans lesquels l'activité criminelle devient impossible ou insuffisamment rentable.

Le but de ce travail de profilage est de déceler les vulnérabilités de la structure criminelle combattue, et ce afin que les services répressifs puissent en tirer parti dans leur stratégie de lutte. Par exemple, l'analyse tente de repérer les individus dont la mise hors d'état de nuire est susceptible de paralyser les activités du réseau visé.

Les programmes nationaux visant à développer la PGRC placent surtout l'accent sur l'amélioration de la remontée d'information depuis les forces de police locales vers les services centraux d'investigation et les agences de renseignement. Pour ces politiques, la police urbaine et ses services de proximité représentent l'échelon le plus bas dans une pyramide de l'intelligence de sécurité nationale dominée par les appareils nationaux de haute police.

Lorsque les services de police territoriaux sont associés à une action de PGRC, c'est généralement pour exercer une surveillance de la population locale, dans le but d'y détecter les ramifications des activités criminelles ciblées. Le contexte local est appréhendé à la fois comme un problème, en l'occurrence un milieu à risques où des ennemis de l'intérieur sont dissimulés, et comme un outil d'intelligence au service de la lutte contre les menaces visées, puisque les réseaux de sécurité qui maillent le territoire sont vus comme des capteurs de renseignement criminel. Autrement dit, la PGRC cherche à instrumentaliser les services locaux et leurs contacts extérieurs au profit d'un agenda répressif et d'une conception de l'ordre qui ont été définis par les seuls acteurs de la « haute police », c'est-à-dire les services centraux de police judiciaire et les agences de renseignement de sécurité nationale. La PGRC demande aux forces de police locales de réaffecter à la lutte contre la grande criminalité des ressources auparavant consacrées à la prise en charge des besoins locaux de sécurité. Les services territoriaux sont alors tentés, pour dégager les moyens nécessaires, de se décharger sur leurs partenaires extérieurs du traitement des phénomènes ne relevant pas de la délinquance. La pression répressive exercée sur

certains lieux et sur certaines franges de la population est susceptible d'engendrer des mécontentements et, parfois, de déclencher des mouvements de protestation.

Bien évidemment, une telle approche s'accorde mal avec les logiques de coproduction de la sécurité dans le cadre de dispositifs partenariaux territorialisés. Même si les concepteurs de modèles de PGRC ont voulu les rendre compatibles avec les démarches de police communautaire, les stratégies de résolution de problème et les politiques de prévention de la délinquance, dans la réalité les initiatives de PGRC ont plutôt entraîné une dégradation des rapports avec les partenaires locaux et une détérioration de la confiance du public dans la police.

La malléabilité de l'infiltration policière

Le cas de l'infiltration policière constitue une autre illustration des liens existant entre une technique d'intelligence et une certaine conception du mandat policier. Là encore, il est tentant de considérer, si l'on s'en réfère à la situation actuelle en France, que l'infiltration serait un outil voué par essence à étayer le travail d'investigation judiciaire, et plus particulièrement celui qui vise à lutter contre les formes graves et organisées de criminalité. En police judiciaire, l'infiltration est utilisée pour placer un enquêteur sous couverture (ou un informateur confidentiel téléguidé) au sein d'une activité ou d'un réseau criminel, de telle manière qu'il soit en position de récolter des éléments d'intelligence pouvant servir de preuves dans le cadre de poursuites pénales, ainsi que de constater la commission de délits flagrants.

En France, le passage de l'infiltration d'un cadre de police politique à un cadre de police judiciaire

De fait, dans l'état présent des réglementations et des pratiques policières françaises, l'infiltration est presque exclusivement utilisée au service de la « haute police » judiciaire. Mais si l'on y regarde de plus près, on constate que, dans le cas français, l'identification de l'infiltration à la répression de la grande délinquance et du terrorisme n'est pas liée aux propriétés intrinsèques de cette technique. Bien au contraire, elle est le fruit d'un processus historique d'appropriation et de monopolisation de l'outil par un certain groupe professionnel, à savoir les enquêteurs

spécialisés des services centraux de lutte contre le crime organisé. Cette dynamique historique est récente dans notre pays. Elle a induit un changement de paradigme concernant l'infiltration qui, dans un passé proche, était encore utilisée à des fins bien différentes de celle de l'investigation judiciaire.

En effet, pendant longtemps en France, l'usage d'agents infiltrés a été assimilé à un instrument de défense des pouvoirs en place. Différents régimes politiques, avant et après la Révolution française, ont eu recours à cet outil de « haute police » pour surveiller, et parfois pour réprimer, certains de leurs opposants politiques, et ce jusqu'aux années 1980.

Un tel usage de l'infiltration exprime une conception bien particulière des relations police-population. Celle-

ci place au cœur du mandat policier la détection, au sein de la population, des individus et des groupes qui risquent de s'adonner à une contestation violente de l'ordre politique tel que défini par les institutions légales. Selon cette conception, constituent une menace prioritaire les protestataires qui sont susceptibles d'utiliser des modalités illégales d'expression politique de leurs revendications politiques. Dans ce cadre, l'infiltration est utilisée pour déterminer la composition, les objectifs et les projets d'action des groupes identifiés comme radicaux, aussi leurs dynamiques politiques internes et leurs relations avec d'autres entités protestataires. La surveillance policière s'intéresse, en outre, aux catégories de population qui manifestent des sympathies à l'égard de ces groupes. La population est appréhendée comme un environnement divisé et conflictuel, dont le consentement à l'ordre politique est toujours incertain et dont certains éléments sont disposés à provoquer des désordres civils si on leur en laisse la possibilité. L'infiltration policière participe alors d'une

action, mandatée par la puissance publique, de maintien sous contrôle des forces subversives qui menacent de déstabiliser le régime politique. La relation policepopulation se caractérise par le soupçon que seul l'emploi de modalités intrusives de renseignement telles que l'infiltration permet de lever.

L'utilisation de l'infiltration comme outil de violence politique au service de la raison d'État, par divers gouvernements autoritaires ou totalitaires, tout au long des XIX° et XX° siècles européens, a délégitimé l'emploi de cette technique dans le domaine de la surveillance de la contestation politique. Dans la France d'aujourd'hui, ce mode d'investigation n'est plus considéré comme un moyen adéquat d'assurer le respect des cadres légaux d'expression politique. Identifiée au « noyautage policier des mouvements protestataires », à « l'entrisme dans les groupuscules politiques radicaux », aux « agents provocateurs », ou encore à « l'espionnage des classes dangereuses », c'est-à-dire à des méthodes antidémocratiques et illibérales de préservation du pouvoir

d'État, l'infiltration est quasiment sortie du répertoire d'action de la police d'ordre public. Dans le même temps, elle a fait son entrée dans celui de la police judiciaire, ce qui a profondément changé l'esprit et les modalités de mise en œuvre de cet outil.

La tradition d'utilisation l'infiltration comme instrument d'investigation judiciaire remonte en France à l'époque de Vidocq (1811-1827). Elle prend véritablement son essor dans un passé plus récent, au cours des années 1960 à 1980, dans le cadre de la lutte contre le grand trafic international de stupéfiants. La mainmise presque exclusive des élites de la police judiciaire sur cette technique a été consacrée par la loi Perben II de 2004, qui prévoit l'usage de l'infiltration par immersion pour combattre le crime organisé et le terrorisme.

L'usage judiciaire de l'infiltration s'inscrit dans une forme de rapport police-population très différente de celui qui caractérise la police des activités politiques. Insérée dans le cadre de l'action pénale

conduite par l'institution judiciaire, cette technique est mise au service de valeurs telles que le respect de la légalité, la manifestation de la vérité, la loyauté et la validité procédurale. La population est envisagée comme

PENDANT LONGTEMPS EN
FRANCE, L'USAGE D'AGENTS
INFILTRÉS A ÉTÉ ASSIMILÉ À UN
INSTRUMENT DE DÉFENSE DES
POUVOIRS EN PLACE. DIFFÉRENTS
RÉGIMES POLITIQUES, AVANT
ET APRÈS LA RÉVOLUTION
FRANÇAISE, ONT EU RECOURS À
CET OUTIL DE « HAUTE POLICE »
POUR SURVEILLER, ET PARFOIS
POUR RÉPRIMER, CERTAINS DE
LEURS OPPOSANTS POLITIQUES,
ET CE JUSQU'AUX ANNÉES 1980.

une collectivité de personnes individuelles, qui sont d'abord et avant tout des sujets de droit et des détenteurs de libertés fondamentales. Cette collectivité est conçue comme susceptible de vivre en relative harmonie pour autant que les individus qui la composent respectent la norme commune incarnée par l'ordre juridique. C'est pourquoi la fonction première de la police consiste, selon cette conception, à identifier ceux qui violent la loi et à les présenter devant l'autorité judiciaire. Cette répression est censée exercer un effet dissuasif sur ceux qui sont tentés de sortir du droit chemin, donc entraîner une réduction de la délinquance, avec pour résultat l'amélioration de la qualité de vie dans les territoires et la satisfaction de la population. Cette action coercitive des forces de police doit respecter dans toute leur rigueur les formes prescrites par la loi, qui doit elle-même se conformer aux principes de l'État de droit : pas d'infraction ni de sanction sans loi, égalité des citovens devant la loi et non-discrimination, indépendance et impartialité des acteurs judiciaires, procès équitable et présomption d'innocence, garantie des libertés et droits individuels contre l'arbitraire policier. Il est à noter que dans cette conception des relations policepopulation, la régulation sociale assurée par la force publique vise avant tout à assurer le respect de la légalité étatique et ignore, dans une large mesure, les normes sociales informelles qui fondent le vivre ensemble dans les collectivités sociales concrètes (voisinages, groupes sociaux divers). Organe exécutif de la loi pénale, la police fonctionne dans un relatif éloignement vis-à-vis du public et de ses attentes.

La loi Perben II a confié à un nouveau Service interministériel d'assistance technique (SIAT), qui dépend de la direction centrale de la Police judiciaire (DCPJ), le monopole de la mise en œuvre des infiltrations. Le SIAT est le seul service à disposer d'agents habilités à réaliser des infiltrations par immersion (ceux-ci peuvent être des fonctionnaires de police, des militaires de la gendarmerie ou des agents des douanes). Par conséquent, tous les autres services d'enquête et de renseignement doivent passer par lui pour procéder à ce type d'opération. Cela est, par exemple, valable pour la direction générale de la Sécurité intérieure, qui doit recourir au SIAT quand elle souhaite placer un agent sous couverture au sein d'une organisation terroriste. Par ailleurs, toute opération d'infiltration doit s'inscrire dans la procédure prévue par la loi Perben II et dépendre de l'autorisation écrite et motivée d'un magistrat.

Ce système contraint les services de renseignement, dont le régime d'action habituel est celui de la police des activités politiques, à se plier au cadre judiciaire, donc au contrôle du juge, dès lors qu'ils utilisent l'infiltration comme moyen de recueil d'informations sur les entités criminelles ciblées. Même pratiquée dans une perspective de protection de la sécurité nationale contre les menaces internes, l'infiltration doit respecter le cadre du procès équitable, tel que défini notamment par la Cour européenne des droits de l'homme. L'utilisation de sources humaines confidentielles au lieu d'agents infiltrés ne permet pas vraiment aux agences de renseignement de contourner cette contrainte car, contrairement aux policiers sous couverture, les informateurs téléguidés ne bénéficient d'aucune immunité pénale.

Aux États-Unis : l'utilisation de l'infiltration dans tous les registres de relation police-population

Comme nous l'avons vu, l'assimilation de l'infiltration à un mode d'investigation judiciaire est un phénomène récent en France, où cette technique a longtemps été associée avec la police politique. Dans les faits, l'infiltration peut s'adapter à une grande variété de cadres d'action, policiers ou autres, et peut se mouler dans différentes philosophies des rapports police-population, comme le montre le cas des États-Unis.

Dans ce pays, l'infiltration est employée, depuis ses débuts et jusqu'à aujourd'hui, dans tous les domaines du maintien de l'ordre et de la sécurité, aussi bien par les administrations publiques que par les intervenants privés. Elle a d'abord été utilisée par les agences de détectives privés du XIX^e siècle non seulement pour lutter contre le grand banditisme dans les territoires nouvellement conquis de l'Ouest américain, mais aussi pour contrôler la loyauté des employés et neutraliser les mouvements ouvriers dans les compagnies ferroviaires et minières. À partir de la fin du XIX^e siècle, cette même technique est employée par des journalistes, des écrivains et des chercheurs en sciences sociales pour révéler au grand public l'inhumanité des conditions de travail imposées à leur main-d'œuvre par les grandes entreprises industrielles.

L'usage de l'infiltration au bénéfice des patrons par les acteurs privés a généré un grand nombre d'abus. En particulier, durant la deuxième moitié du XIX^e siècle, l'Agence Pinkerton s'est rendue tristement célèbre en infiltrant des usines et des mines et en y réprimant des grèves au prix de la mort de plusieurs ouvriers. C'est pourquoi, à partir des années 1920, les pouvoirs publics ont essayé de se substituer au secteur privé dans l'usage de l'infiltration, sans jamais y parvenir entièrement.

Aujourd'hui, l'un des principaux domaines d'utilisation de l'infiltration, aux États-Unis, est le maintien de la

tranquillité publique, où cette technique revêt la forme du « coup d'achat ». Dans ce pays, ce procédé fait partie du répertoire courant du « petit judiciaire ». Il est pratiqué pour dissuader et arrêter les petits revendeurs de drogue et leurs clients, dont l'activité de trafic à ciel ouvert perturbe le voisinage et détériore l'image du quartier. Ce genre d'action est fréquemment opéré à la demande d'un comité local de sécurité, qui a relayé auprès de la police le mécontentement et l'inquiétude ressentis par certains habitants. La technique d'intervention consiste, pour les policiers sous couverture, à se faire passer pour des acheteurs dans le but d'arrêter les vendeurs, puis une fois ceux-ci sous les verrous, à se substituer aux dealers dans le but d'interpeller les consommateurs qui continuent d'affluer. Il est à noter que les coups d'achat existent en France depuis les années 1960, où ils sont utilisés, à plus petite échelle qu'aux États-Unis, uniquement dans le cadre judiciaire de la lutte contre les réseaux de trafic de drogue.

Très souvent, aux États-Unis, le recours aux coups d'achat s'inscrit dans le cadre d'une stratégie de PRP menée par un réseau partenarial de sécurité, qui vise à réduire les désordres et à améliorer la qualité de vie dans un territoire identifié comme un « point chaud ». D'autres problèmes locaux que les petits trafics de stupéfiants peuvent être traités grâce à cette tactique, par exemple la vente de cigarettes aux mineurs par certains bars, ou encore la prostitution de rue. Dans ce cas de figure, l'infiltration policière constitue une manière parmi d'autres de répondre à la demande de service manifestée par certains segments de la population locale. La police intervient, visà-vis des administrés, comme un prestataire de services de sécurité. Grâce à l'infiltration, elle contribue au maintien de l'ordre social local et traite des problèmes qui lui ont été désignés par le public.

Bien évidemment, les agences policières américaines font un usage intensif de l'infiltration dans le domaine du « grand judiciaire », pour combattre le terrorisme, les réseaux mafieux et la criminalité organisée d'envergure nationale aussi bien qu'internationale. Mais même dans un tel cadre de haute police judiciaire, cette technique peut revêtir des formes très différentes, qui renvoient à des représentations hétérogènes des « populations » ciblées par l'action policière.

Ainsi, en matière d'antiterrorisme, la « population » des « individus radicalisés » peut être envisagée de deux manières. Tout d'abord, elle peut être considérée, dans une perspective de répression judiciaire classique, comme un milieu criminel, c'est-à-dire déjà engagé dans des organisations clandestines et des projets d'attentats. L'infiltration est alors utilisée, en tant que mode d'investigation judiciaire, pour récolter des preuves de la

participation des suspects visés à un complot criminel, et ce afin d'obtenir leur condamnation pour association de malfaiteurs. Dans ce cas, l'enquêteur en immersion est conçu comme un capteur « passif » d'informations, qui doit prendre garde à influencer le moins possible, par ses propos ou ses actes, le cours des activités délictueuses dont il opère la surveillance secrète.

Il existe une autre façon, pour les mêmes services spécialisés d'enquête (FBI notamment), d'aborder les personnes radicalisées, dans une logique de « police guidée par le renseignement criminel » qui s'attache avant tout à réduire la menace. Dans ce deuxième cas de figure, la cible d'action policière est vue comme un individu à risque, dont il s'agit d'évaluer, par la mise en scène de scénarios créés de toutes pièces, s'il est sur le point ou non d'être recruté par une organisation terroriste pour commettre un attentat. Le rôle de l'agent infiltré est alors de proposer à ce « terroriste en puissance » une aide matérielle ou logistique - par exemple la fourniture d'explosifs (factices) - pour tester sa volonté de passer à l'action violente. Une autre manière de mettre à l'épreuve la détermination de la cible consiste à pousser celle-ci à s'orienter vers une forme non extrémiste d'engagement politique ou religieux, telle que la participation à une association caritative, pour voir si elle est prête à abandonner son projet d'attentat. Loin d'adopter une position d'extériorité dans sa surveillance de la « population suspecte », l'agent sous couverture s'apparente ici à un observateur participant. Sa mission est moins de constater des infractions déjà commises ou en passe d'être perpétrées que de tester les prédispositions psychologiques d'individus dont le degré de dangerosité n'est pas encore établi avec certitude, et dont il convient de déterminer quels types de contre-mesures sont les plus appropriées en ce qui les concerne.

Dans cette seconde approche, l'inculpation de la cible pour infraction liée au terrorisme n'est pas le seul aboutissement possible de l'intervention policière. L'opération peut déboucher sur des dispositions visant à couper la cible du réseau terroriste qui cherche à l'embrigader, par exemple des poursuites judiciaires ou administratives pour une infraction sans lien avec les activités de ce même réseau (détention d'arme illégale, séjour irrégulier sur le territoire américain...), ou encore des mesures d'éloignement au titre de l'enfance en danger (si la cible est mineure). Bien évidemment, cette deuxième approche augmente considérablement la « population » des « personnes d'intérêt » potentielles, puisqu'elle peut être appliquée non seulement à des terroristes avérés, mais aussi à des individus « radicalisés », « en voie de radicalisation » ou même simplement vulnérables à l'influence de facteurs de radicalisation.

Conclusion

Les deux exemples de l'analyse stratégique et de l'infiltration montrent l'extraordinaire plasticité des techniques d'intelligence. Ni l'une ni l'autre n'incarne, en elle-même, une conception spécifique du mandat policier et une conception particulière du rapport police-population. Il peut certes arriver, à un certain endroit et à un certain moment, que l'outil donne l'impression d'incarner une certaine philosophie d'action. Ainsi, l'analyse stratégique a-t-elle pu être considérée comme un véhicule de la conception territorialisée préventive des relations police-population dans les années 1980 et l'infiltration policière semble-t-elle se confondre avec le régime judiciaire de rapports police-administrés. Mais cette identification est de nature conjoncturelle et non pas structurelle. En réalité, ce sont les utilisateurs de

l'instrument, bien plus que ses concepteurs, qui inscrivent celui-ci dans une certaine philosophie d'action policière, à travers les usages concrets qu'ils font de cet outil et les idées dont ils l'investissent. Dans la pratique, les outils d'intelligence eux-mêmes n'influencent qu'à la marge les rapports police-population. Ce sont plutôt les policiers qui investissent et transforment leurs instruments pour les adapter à leurs propres enjeux, préférences et convictions en matière de relations avec les administrés.

Aux bords de l'institution policière

Les délégués à la cohésion police-population (DCPP) en recherche de crédibilité

Jacques de MAILLARD, Carole GAYET-VIAUD, Fabien JOBARD, Adrien MARET

Le dispositif des DCPP est une innovation policière qui mérite qu'on s'y arrête : en dépit de sa faible visibilité médiatique et d'un déploiement limité quantitativement, elle fait partie des dispositifs d'action publique mis en œuvre pour améliorer les relations entre la police et la population. Le flou de la mission et le caractère marginal de ces intermédiaires d'un nouveau genre rendent crucial l'éclairage par l'enquête empirique des conditions de réussite de leurs interventions, périmètres d'action et résultats concrets.

Jacques de MAILLARD



Professeur de science politique à l'Université de Versailles-Saint Quentin en Yvelines et directeur-

adjoint du Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales (CESDIP). Ses travaux portent sur les politiques de prévention et sécurité locales, les relations police-population et les réformes policières dans les pays occidentaux. Il a publié (avec F. Jobard), Sociologie de la police (Armand Colin, 2015) et Polices comparées (Éditions Montchrestien).

Carole GAYET-VIAUD



Chercheuse au CNRS au CESDIP. Ses travaux portent sur le côtoiement civil (civilité, incivilités.

troubles de l'ordre (en) public), au croisement de l'écologie urbaine, d'une sociologie morale des conduites de sociabilité et d'une sociologie politique des formes de l'expérience publique et de l'engagement citoyen. Elle a dirigé avec Mathieu Berger et Daniel Cefaï, Du civil au politique. Ethnographies du vivreensemble (Éditions Peter Lang, collection « Action publique », 2011) et co-édité L'Engagement ethnographique (Éditions de l'EHESS, collection « Temps et lieux », 2010). Elle est l'auteure de La Civilité urbaine. Enquête sur les formes élémentaires de la coexistence démocratique (Economica, « Études sociologiques », à paraître).

Fabien JOBARD



Chercheur au CNRS, au Centre Marc Bloch à Berlin. Il travaille actuellement sur les représentations

de la peine et du crime en Allemagne et en France. Il a publié, avec Jacques de Maillard, Sociologie de la police (Armand Colin, 2015) et, avec Dave Waddington et Mike King, Rioting in the UK and France: A comparative analysis, Cullompton, Willan, 2009. Plus récemment, il a publié avec des collègues du CESDIP et de l'Observatoire français des drogues et toxicomanies (OFDT) une analyse secondaire de l'enquête Escapad-Paris sur les contrôles d'identité (Questions Pénales, 29, 2, 2016).

Adien MARET



Doctorant enseignantchercheur à l'Université de Versailles Saint-Quentin-

en-Yvelines (UVSQ) au sein du Centre de recherche sur le droit et les institutions pénales (CESDIP). Sa thèse porte sur l'activité du secteur associatif dans le domaine pénitentiaire. Il participe également à des travaux concernant les relations police/population(s) et s'est intéressé aux répercussions socio-politiques des attentats en France. Il a écrit avec Simon Rousset « L'attaque de Charlie ou le drame social. Violence symbolique et répercussions socio-politiques en France après les attentats de Paris », Contemporary French Civilization (CFC), Juillet 2016, 41(2), p. 235-251.



Introduction

es relations police/population sont désormais inscrites à l'agenda des autorités publiques dans l'ensemble des pays occidentaux. En France, l'abandon de la police de proximité aux alentours de 2003 a signifié une interruption des efforts conduits par l'institution policière pour tenter d'offrir une réponse structurelle à ce problème pourtant admis de longue date et désormais bien documenté [Lévy, 2016; Roché 2016¹; Jobard et Maillard, 2015; Mouhanna, 2011]. Depuis lors, diverses mesures, quoique d'ambition moindre, telles l'introduction d'un nouveau code de déontologie et d'un numéro d'identification (2014) ou l'expérimentation de caméras portées, etc. tentent de répondre au malaise qui s'est installé dans les relations police-population.

Au rang de ces initiatives, on compte un dispositif peu connu et singulier : les délégués à la cohésion policepopulation (DCPP). Créée et mise en place en 2008 avec le « Plan Espoir Banlieues », la fonction de DCPP a été développée à partir de 2012 dans le cadre des Zones de sécurité prioritaire (ZSP). Ces délégués étaient au nombre de 111 en 2015, 77 pour la direction centrale de la Sécurité publique (DCSP), 34 pour la préfecture de Police (PP2). C'est un dispositif singulier à un double titre : d'abord, parce qu'initié sous un gouvernement de droite, il a été conservé et même élargi par la gauche, survivant à l'alternance; ensuite et surtout, parce qu'il détonne dans le système policier habituel. Les DCPP sont des policiers retraités, affectés à des circonscriptions de sécurité publique pour mener des missions visant à améliorer les relations police-population. Alors que la police nationale a tendance, comme toute organisation hiérarchisée et bureaucratisée, à exprimer régulièrement le souhait d'une division forte et d'une spécialisation croissante des tâches [Lemaire, 2016], la mission des DCPP est aussi vaste que générale, comme l'exprime la note de service du 11 mai 2009 qui en définit les contours : « Chaque délégué doit viser à favoriser un climat de confiance dans son quartier d'affectation, en personnalisant et en multipliant les contacts auprès de la population, des élus, des bailleurs sociaux, des gardiens d'immeubles, des personnels de l'Éducation nationale, des professions de santé, des associations de riverains».

Cette innovation institutionnelle s'inscrit dans une tendance plus large de l'action publique contemporaine,

⁽¹⁾ Nous renvoyons également au rapport Terra Nova (2016) auquel deux d'entre nous ont contribué.

⁽²⁾ À noter que le 21 mars 2017, le ministre de l'Intérieur a annoncé la création de 40 postes supplémentaires de DCPP.

qui consiste à créer des fonctions d'intermédiation entre des univers sociaux et organisationnels différents. Il s'agit, pour ces nouveaux acteurs, situés aux lisières de mondes institutionnels aux normes et routines différentes, de parvenir à « traduire des normes culturelles, mettre en relation des parties, vulgariser des connaissances techniques, rendre [leur] arbitrage dans un conflit ou assurer un courtage de dossiers » [Nay et Smith, 2002, p. 13]. De l'agent de développement local au chef de projet politique de la ville, ce sont donc

autant de « métiers flous » [Jeannot, 2011] qui se sont ainsi développés, dont les missions, le statut, le positionnement hiérarchique ou les orientations sont relativement vagues et incertains.

S'agissant plus particulièrement des politiques locales de prévention et de sécurité, le développement des partenariats, et plus généralement les efforts pour dépasser les frontières sectorielles institutionnelles et [Douillet et Maillard, 2008], ont conduit à créer des dispositifs (conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance - CLSPD), des métiers (coordonnateurs municipaux de prévention-sécurité ou médiateurs de quartier) et des outils (tels que les conventions de coordination entre police nationale et police municipale) destinés à favoriser ces passerelles et cette coopération territoriale.

Les DCPP prennent place dans ce cadre et sont confrontés aux exigences dont celui-ci est porteur. En témoigne la grande diversité des qualificatifs employés par les DCPP pour se désigner et décrire leur travail au cours de nos entretiens, qui réfèrent tous, d'une façon ou d'une autre, à l'univers sémantique de l'intermédiation (« opérateur d'interface », « filtre », « lien », « interprète ») et plus largement aux enjeux de l'accès, du

dialogue, de la confiance et de la reconnaissance.

À partir d'une question d'enquête simple et ouverte, « Que font les DCPP ? », nous nous sommes intéressés à la façon dont ils définissent leurs activités, mais aussi aux rôles qu'ils jouent sur la scène locale, à la charnière entre prévention et répression. Il apparaît que leur action dépend d'abord de leur capacité à se voir reconnaître comme des interlocuteurs crédibles dans un univers marqué par une pluralité d'interlocuteurs (police nationale, organismes HLM, municipalités, associations, services

publics de quartiers, etc.). Elle dépend ensuite de leur faculté à trouver leur place dans ces configurations d'acteurs mouvantes. Elle se rapporte enfin à leur capacité à rétablir un lien, si ténu soit-il, entre police et populations, dans des villes et quartiers où ces rapports se définissent par la défiance, l'évitement et les tensions [Boucher et al., 2013].

Pour analyser les figures diverses auxquelles donne lieu cette fonction, nous mobilisons ici deux séries de matériaux. Nous prendrons appui, d'abord, sur une enquête conduite en 20143, reprise et poursuivie début 2017 par la conduite d'entretiens avec quatre DCPP de Seine-Saint-Denis4. Sur la base de ce matériau empirique, cet article défend la thèse suivante : dans le cadre d'une lettre de mission imposant une finalité incertaine, les DCPP définissent eux-mêmes leur action par des ajustements contingents où pèsent à la fois les spécificités de leurs territoires d'intervention, les conditions de l'accueil qui leur est fait au commissariat et au sein de la municipalité, et aux ressources qu'ils tiennent de leur carrière passée (savoir-faire et habitudes, réseaux de connaissance, prestige).

L'un des enjeux sociologiques de ce métier nouveau est directement lié à

la position dite du « marginal sécant », identifiée depuis longtemps par la sociologie française des organisations

S'agissant plus
particulièrement des
politiques locales de
prévention et de sécurité,
le développement des
partenariats, et plus
généralement les efforts
pour dépasser les
frontières sectorielles
et institutionnelles
[Douillet et Maillard,
2008], ont conduit à
créer des dispositifs
(conseils locaux de
sécurité et de prévention
de la délinquance CLSPD), des métiers
(coordonnateurs
municipaux de
prévention-sécurité ou
médiateurs de quartier)
et des outils (tels que
les conventions de
coordination entre
police nationale et
police municipale)
destinés à favoriser
ces passerelles et cette

⁽³⁾ L'enquête a été menée avec les étudiants de l'Université Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines (UVSQ) dans le cadre du Master 2 « Analyse des conflits et de la violence » (désormais « Politiques de prévention et sécurité »). Elle a consisté en une vingtaine d'entretiens menés auprès de la DCPP soit par des binômes d'étudiants soit par l'un des trois coordinateurs de l'étude (Villes 1 à 19), et en l'observation approfondie de quatre dispositifs locaux par trois groupes d'étudiants (voir Gayet-Viaud et al., 2017).

⁽⁴⁾ La recherche est encore en cours. Nous avons pour l'instant conduit uniquement les entretiens avec les DCPP de quatre villes (Villes 20 à 23). Nous allons poursuivre par des entretiens avec leurs partenaires. Nous profitons de l'occasion pour remercier la direction territoriale de Seine-Saint-Denis pour l'ouverture de ces terrains.

Jamous, 1968; Crozier et Friedberg, 1977, p. 86-87]. Celui-ci est l'agent qui occupe une position à michemin entre l'organisation à laquelle il appartient et l'environnement de cette organisation. À la marge de son organisation, sa position sécante entre l'intérieur et l'extérieur offre toutefois à cet agent, selon la sociologie des organisations, un pouvoir considérable puisqu'il détient des informations et des relations dont ceux qui occupent des positions seulement internes dans l'organisation, y compris ceux plus haut placés que lui, ne bénéficient pas. Cette position, précisent les sociologues, n'est génératrice d'une capacité d'agir accrue que pour autant que l'agent sait valoriser le caractère sécant de sa position, sans se laisser isoler et mettre à la marge. C'est là tout l'enjeu pour les DCPP. Notre recherche entend dès lors déterminer à quelles conditions la position d'intersection se révèle féconde et pourvoyeuse d'innovation, ou confine, au contraire, à la marginalité et l'impuissance.

Le DCPP comme intermédiaire

À la charnière entre les exigences propres à une profession déterminée (en l'occurrence celle de policier, avec ses codes, normes et logiques d'action) et celles propres à un environnement social complexe (avec ses demandes, plurielles et parfois contradictoires), le travail d'intermédiation du DCPP repose sur la capacité de celuici à remplir un rôle de mise en contact et de traduction selon trois modalités différentes et complémentaires. D'abord, le DCPP peut écouter les habitants, là où ses collègues manquent de temps et basculent d'une mission à l'autre. Ensuite, il peut expliquer l'action policière aux habitants, orienter ceux-ci dans leur rapport avec l'institution policière, voire avec d'autres institutions publiques - contribuant ainsi à l'accès aux droits. Plus rarement, il peut également résoudre une série de problèmes locaux, en particulier grâce à la mise en relation de plusieurs acteurs (sa capacité de se mouvoir entre institutions).

Entre écoute et transmission des demandes des habitants

Si les DCPP ont généralement un bureau au sein du commissariat, voire à la mairie, une large part de leurs activités se situe dehors, « sur le terrain », où ils peuvent prendre le temps d'écouter la population. Ce travail de captation des demandes sociales de « basse intensité », requiert des DCPP, qui bien souvent n'y étaient pas préparés dans leurs fonctions professionnelles passées (notamment en police judiciaire), une triple exigence.

La première est de s'ouvrir à des questions qui dépassent largement le périmètre des questions policières. Dans deux villes, les DCPP participent par exemple aux réunions de la gestion urbaine de proximité, ce qui leur permet d'être informés des restructurations urbaines en cours et des problématiques (micro)locales auxquelles sont confrontés les services publics. Plus largement, les DCPP veillent à connaître et à comprendre leur quartier, ce qui passe notamment par le fait d'y nouer des contacts et de personnaliser les relations avec les habitants ou les commerçants rencontrés : « Ça me permet de voir les besoins, les difficultés, la détresse des commerçants. Les commerçants ont besoin d'aide et surtout de soutien, même si c'est juste discuter parfois » (Ville 23).

Outre cette capacité d'écoute des problèmes qui ne trouvent pas nécessairement de réponses policières immédiates, le DCCP doit faire preuve d'une réelle disponibilité, ce qui le conduit parfois à brouiller la frontière entre sphères privée et professionnelle. Plusieurs DCPP adaptent ainsi leurs horaires de travail aux contraintes des gens qu'ils doivent rencontrer (tard le soir s'il le faut). Cette adaptation des horaires a un relief particulier compte tenu des conditions de travail des DCPP: ces derniers ayant généralement une douzaine de vacations par mois (ce qui équivaut généralement à trois jours par semaine). Rester disponible suppose d'avoir son téléphone portable allumé en dehors des seules vacations, ce que font plusieurs des DCPP rencontrés, afin d'assurer une continuité de service, d'écouter les messages et de rappeler les personnes même en dehors des temps de travail officiel.

« Tout le monde a mes coordonnées... Bon, ça ne me dérange pas forcément. Sauf quand le dimanche à 23h00 on m'appelle pour me dire "écoutez, mon voisin fait encore du bruit". » (Ville 20)

Enfin, les DCPP construisent dans la durée un réseau relationnel. Celui-ci peut être bâti selon deux logiques. Une première façon de faire est plutôt institutionnelle : le DCPP s'appuie sur les réseaux tissés d'abord avec la municipalité puis par leur entremise, avec le service de prévention-sécurité, ou de politique de la ville, selon les cas, qui lui permettent de se constituer un portefeuille relationnel solide.

« Je me suis fait plein de contacts avec la municipalité, c'était un peu le but escompté, aller au-devant, si je reste au commissariat je n'ai aucun renseignement, ça c'est clair le téléphone il ne sonne pas tout seul. » (Ville 22)

Une seconde logique est observable, pour laquelle, plutôt que de passer par les services municipaux, les DCPP s'appuient sur les rencontres qui se font au fil de leur familiarisation progressive avec le secteur d'intervention et les réseaux territorialisés locaux : centres sociaux, maisons de quartiers, habitants impliqués dans la vie locale, etc. Cette dépendance à la dimension physique de l'ancrage local rend nécessaire la délimitation d'un territoire d'intervention à échelle humaine, « arpentable » en somme : « On m'avait proposé de faire aussi l'****, mais pour bien faire c'est pas possible d'avoir deux territoires comme ça, il faut un territoire restreint sinon on peut pas, on s'en sort pas » (Ville 10).

Ces efforts de disponibilité, d'écoute et de familiarisation déployés par les DCPP pour se faire une place dans leur territoire d'intervention leur donnent une réelle prise sur ce qui s'y passe. Non seulement cette position d'interface leur permet de relayer nombre de demandes émanant de gens qui ne songent pas (ou plus) à s'adresser au commissariat, mais elle leur autorise aussi à capter une série d'informations sur l'état du quartier (certains DCPP se définissent comme « thermomètres » du social). Des informations concernant des activités de mécanique sauvage ou l'usage de box d'immeubles comme réserves pour le trafic peuvent ainsi remonter, être correctement formulées et orientées.

« - DCPP: Je vais appeler la personne, on me raconte l'histoire, je fais un compte-rendu ici [au commissariat], et je dis qu'il serait urgent de faire un truc ou pas.

- Enquêteur : En fait, si je comprends bien vous avez un rôle de traducteur, car vous connaissez les logiques policières...

- DCPP: C'est ça, je filtre. » (Ville 22)

Il peut donc servir de point d'accès au commissariat pour des gens qui, sans cela, ne porteraient pas plainte ou ne mettraient pas à disposition de la police des informations qui pourraient lui être utiles :

« Parfois les gens ne veulent pas déposer plainte. Ils ne veulent pas le côté avocat, tribunal, tout ça. Il y a une réticence aussi, parce que, à cause des revenus modestes, souvent il y en a qui ont déjà ou ont fait des choses pas trop légales, et leurs voisins le savent, et ça leur fait peur, s'ils ont, par exemple, fait réparer leur voiture par un travailleur clandestin, mais ça on s'en occupe pas, sauf si besoin. Y a beaucoup de filles-mères qui vivent avec un homme » (Ville 10).

Entre communication et conseil

Une seconde ligne d'action pour le DCPP consiste dans l'explicitation du travail policier : il peut détailler des points de droit ou décrire les contraintes qui pèsent sur le travail policier, mais il peut aussi répondre à des sollicitations précises et jouer un rôle d'accompagnement ou de conseil. Trois registres sont ici mobilisés.

Le premier concerne un travail assez généraliste de communication auprès des habitants, dans lequel le DCPP se fait le porte-parole de son institution. Il doit alors prendre le temps de s'informer sur les situations afin d'apporter des réponses adaptées aux questions et problèmes qui lui sont soumis, pour savoir, parfois, dissiper les rumeurs existantes. Cette démarche de communication permet aussi notamment de donner une meilleure lisibilité à l'action policière : « Sinon les gens dans les conversations, même si les choses sont réglées, ne sont pas forcément au courant, et vont continuer à dire il y a ces problèmes et à diffuser le fait que la police ne fait rien » (Ville 21).

Ce travail de « pédagogie » passe aussi par la justification des modalités de l'intervention policière (ou de son absence) en expliquant les contraintes pratiques qui pèsent sur les collègues actifs : conditions réglementaires, disponibilité des effectifs, etc. De plus, cette démarche peut aller jusqu'à reconnaître les limites des interventions policières, voire les erreurs qui ont été commises précédemment par les agents.

« Tout n'est pas glorieux dans la police, je dis "écoutez, désolé, a priori, on n'a pas été bon...". Le DCPP est là pour expliquer l'action de l'institution, je ne sais pas moi... les personnes voient des effectifs [de police] intervenir et elles ne comprennent pas la finalité, c'est logique » (Ville 22).

Un second volet du travail de communication porte sur la diffusion de messages de prévention auprès de publics spécifiques et généralement dans des dispositifs institutionnalisés : usage du logiciel CESPLUSSUR⁵ pour les commerçants, activation du plan « Prévention seniors » pour les personnes âgées, ou encore partenariat avec l'Éducation nationale via des interventions dans les collèges. En fonction des sites, les DCPP peuvent également communiquer auprès de publics jeunes sur l'organisation du recrutement au sein de la police nationale (adjoints de sécurité, cadets, etc.), que ce soit en « forum des métiers », lors de « soirées de l'orientation au lycée » ou à titre individuel.

Un troisième volet touche, enfin, à l'explicitation des possibilités d'action de la police en fonction de ce que dit le droit. Le DCPP peut ainsi être amené à préciser

⁽⁵⁾ Dédié aux petits commerçants et aux professionnels, CESPPLUSSUR (Commerçants Entreprises Sociétés Professionnels Professions Libérales Usagers en Sûreté) est un service de la préfecture de Police qui prodigue des conseils de sécurité et de prévention situationnelle.

la distribution des compétences entre institutions (par exemple entre police nationale et police municipale) ou préciser les motifs de poursuites judiciaires pour certains troubles (l'occupation des halls d'immeuble par exemple): «Je leur dis un peu comment ça se passe judiciairement pour les stups et beaucoup aussi sur la Loi sur la sécurité intérieure aussi pour l'occupation des halls⁶. Je leur dis que ça marche pour les personnes que si elles n'habitent pas directement dans cet immeuble, autrement ils ne comprennent pas et disent que la loi existe mais qu'elle n'est pas appliquée» (Ville 21).

Ces premiers éléments de description de l'activité du DCPP donnent à voir combien l'accomplissement de leur mission, bien qu'entièrement dépendant d'un réseau d'acteurs nombreux et varié, pèse sur la personne même du DCPP, tous soulignant la dimension humaine de leur activité. Les efforts de communication et le souci d'information peuvent aller jusqu'à des formes de conseil et de soutien, individualisés et spécifiques, selon les catégories de populations concernées: un enquêté rapporte avoir « porté les dossiers [de candidature] à Bobigny » pour des jeunes qui voulaient postuler dans la police (sur les postes d'adjoints de sécurité généralement). D'autres prennent un soin tout particulier, et personnalisé, pour expliquer aux personnes âgées comment se comporter lorsqu'elles vont chercher de l'argent ou recommander aux commerçants de bien se protéger.

Entre résolution des problèmes et régulation collective

Le DCPP peut, enfin, intervenir de façon plus active sur un certain nombre d'affaires sur lesquelles il ne se contente pas d'informer ou de mettre en lien des personnes mais qu'il traite en direct. Dans ces cas, il peut contribuer à des résolutions de problèmes qui se trouvent à la charnière entre le pénal et l'infra-pénal. Souvent d'ailleurs, cette activité de résolution de problèmes se fonde sur une activité informelle, tissée par les relations interindividuelles qu'il entretient dans les territoires.

Dans plusieurs villes, le DCPP réalise régulièrement des opérations de médiation sur des conflits de voisinage : « Je mets au courant les deux parties. Je dis à ceux qui font le bruit, "voilà je fais une petite médiation mais attention si ça continue je fais une convocation au commissariat". Généralement je ne m'en sors pas si mal dans les médiations » (Ville 23).

« On est un peu comme des juges de paix de voie publique, une part d'esbroufe, une part de pression, une part de vrai » (Ville 10).

Cependant, l'activité peut aussi demander une formalisation plus importante, un engagement dans la durée et l'implication de multiples acteurs. Sollicité par des résidents pour un SDF, un DCPP a ainsi fabriqué une solution qui satisfait les riverains tout en assurant un logement pour le SDF:

« C'était un SDF [...], le problème c'était sa prise en charge... [...] Je vais vous expliquer que les contacts ça sert. L'Hôtel social par exemple ici à *** il est toujours complet, mais moi j'ai du temps donc on peut y aller, on peut aller sur place, car ça ne répond jamais au téléphone ces endroits. Et puis les relations ce n'est jamais pareil sur place et par téléphone... Aussi, j'avais un contact avec la BAPSA⁷, normalement c'est que Paris, mais avec les contacts on peut s'expliquer... » (Ville 21).

Dans ce travail de résolution de problèmes que le système pénal ne parvient pas à traiter soit parce qu'ils sont d'une gravité trop faible (cas des conflits de voisinage), soit parce que leur prise en charge déborde le travail policier (cas du SDF), l'action du DCPP se glisse dans les interstices organisationnels et fait ce que les autres institutions ne font pas ou plus. D'une part, certains aspects ne concerneraient pas « en principe » la police. D'autre part, les services publics compétents sont difficilement identifiables ou joignables pour les habitants.

Le DCPP mène alors une activité de « résolution de problèmes » qui rappelle les solutions forgées, à la fin des années 1970, par le très influent Herman Goldstein dans des écrits sur le « problem-solving policing » qui ont ensuite inspiré tout le mouvement de police de proximité ou de « community policing » [Goldstein, 2003]. Certains DCPP rencontrés ont eux-mêmes évoqué cette continuité, parfois même vécue en personne : « En 1998 j'avais fait la police de proximité comme chef de service et là je reprends et je prolonge, je reprends un peu mon bâton de pèlerin et pars voir les uns et les autres » (Ville 10).

Dans les situations que nous avons évoquées, ceci implique de savoir prendre le temps d'écouter des versions contradictoires, de chercher les bons interlocuteurs, d'imaginer des solutions techniques et de venir faire régulièrement le point sur les situations des personnes concernées.

⁽⁶⁾ La Loi pour la sécurité intérieure (LSI ou Loi Sarkozy II) qui traite notamment des rassemblements dans les halls d'immeubles.

⁽⁷⁾ Brigade d'assistance aux personnes sans-abri.

Une intermédiation en tension

Le travail d'intermédiation est, par nature, une opération complexe, car supposant d'assurer une communication entre des acteurs qui ne le souhaitent pas nécessairement, de transmettre des messages qui ne sont pas aisément audibles, de relayer des demandes qui ne sont pas facilement traitables. C'est toute la difficulté du travail des DCPP.

Être (re)connu à l'extérieur

Le dispositif étant peu connu, le DCPP n'est généralement pas attendu par ses interlocuteurs potentiels. D'autant que ses missions ne sont pas clairement identifiables.

« Ma difficulté a été d'aller vers l'extérieur parce que sur ***, la mairie est omniprésente sur beaucoup de choses : sur le tissu associatif, sur les bailleurs, donc, même au niveau de la ville, je suis arrivé un petit peu comme un intrus. Et quand je suis allé dans les services de la ville... "Bonjour", tout le monde a été poli mais les portes ne se sont pas ouvertes, cela a été ma grande difficulté. Maintenant elles sont grandes ouvertes. Il a fallu... il a fallu travailler là-dessus. » (Ville 19)

Pour obtenir de la reconnaissance à l'extérieur, le DCPP doit se démarquer de la logique professionnelle policière habituelle qui consiste à ne s'occuper que des problèmes traitables dans le cadre de son mandat. Guidés par la demande locale, et par l'esprit de leur mission plutôt que sa lettre, les DCPP débordent fréquemment de leurs missions initiales dans le but de préserver une relation avec un commerçant ou un groupe d'habitants. Dans deux des quatre villes étudiées récemment, le DCPP accepte même d'aller au-delà des quartiers définis par son mandat. Entraîné sur cette voie par des habitants quelque peu désorientés, l'un des DCPP nous explique que : « Si une personne qui est une rue plus loin de votre secteur vous demande vous n'allez pas lui dire je ne vous écoute pas. [...] Je pourrais dire "aller voir le commissariat, ce n'est pas la zone DCPP", mais ce n'est pas possible de procéder ainsi » (Ville 22).

En outre, le rôle de proximité du DCPP exige une certaine souplesse dans les stratégies de présentation de soi face à ses interlocuteurs. Dans des quartiers où la police ne bénéficie pas d'une image positive, se présenter comme « policier retraité » n'est pas nécessairement une carte à jouer. Le DCPP peut alors choisir de se présenter en minorant son identité de policier, se désignant plutôt comme « délégué à la cohésion » : « Les gens m'appellent par mon prénom... Ils ne savent pas toujours que je suis policier, je leur dis "délégué à la cohésion", je ne dis pas forcément que je suis policier... Ils me prennent pour un agent freelance de la mairie

[petit rire]. Vous savez on n'a pas trop la côte nous, la police, mais après quand on est connu et que je leur dis que je suis policier ou policier à la retraite, ils se disent il y a des gens bien dans la police, pas que des abrutis avec des matraques. [...] Si on arrive à faire dire "***, c'est quelqu'un de sympa et de confiance" c'est déjà pas mal pour l'institution [...]. Si je ne trahis personne après ça avance et on peut bien se marquer comme police, une fois que les personnes plus enclines à dire "pas tous des enfoirés", si toutes les personnes connaissent une personne de sympathique dans l'institution, ce n'est pas perdu » (V ille 22)

Cette dernière citation attire l'attention sur les obstacles rencontrés par le DCPP dans son parcours de légitimation vis-à-vis du public. Ceux-ci sont de deux ordres différents. D'abord, son statut de policier peut susciter le rejet de la part d'une partie de la population, notamment lorsque l'actualité, comme récemment l'affaire Théo d'Aulnay-sous-Bois, jette une lumière sombre sur la police. Ces limites apparaissent le plus fortement avec les jeunes, qui sont les plus défiants vis-à-vis de l'autorité policière. Les DCPP ont clairement des difficultés à la fois pour les atteindre, mais aussi une faible inclination à aller vers ce public, l'un des DCPP nous disant symptomatiquement ne pas entretenir de relations avec ceux qu'ils désignent comme des « voyous »... Un seul d'entre eux a mentionné une réunion réalisée avec des jeunes :

- « Enquêteur : Vous n'arrivez même pas à avoir des microcontacts avec les jeunes ?
- DCPP: Non, très dur, qu'exceptionnellement par l'intermédiaire des associations, il faut un relais de confiance. Une fois j'en ai vu 15 d'un coup. Mais là le défi est grand, faut prouver que l'on va améliorer le quotidien, et ça ce n'est pas évident » (Ville 23).

Une seconde difficulté à laquelle est confronté le DCPP tient au fait que le maintien de sa crédibilité vis-à-vis de l'extérieur dépend de sa capacité à porter efficacement les messages dont il est le relais au sein de l'institution policière. Le DCPP ne peut pas simplement être un visage avenant de l'institution.

Être (re)connu à l'intérieur

La question de la place du DCPP au sein du commissariat est cruciale. En quoi ce dernier contribue-t-il à redéfinir les réponses policières, à les adapter à leur environnement territorial? L'arrivée d'un DCPP peut initialement susciter beaucoup de perplexité chez certains collègues et chefs de circonscription. Un DCPP raconte : « Au moment de ma prise de poste le commissariat était vraiment pourri, dans un sale état, on m'a dit "il n'y a pas de place pour vous ici, allez voir à la mairie"... Vous voyez ça démarrait sous les meilleurs auspices [rires] » (Ville 22).

Relativement jeunes (souvent en dessous de 60 ans) et retraités récents (généralement dans les six mois qui précèdent), les DCPP se trouvent dans une position inédite : alors qu'ils disposaient d'une certaine autorité, ils n'ont plus aucun pouvoir de commandement et sortent du circuit hiérarchique habituel (si ce n'est qu'ils doivent rendre des comptes au chef de circonscription et au directeur territorial). Souvent anciens commandants (et plus rarement majors ou commissaires), ils se retrouvent ainsi, quasiment du jour au lendemain, en dehors des canaux de diffusion de l'information et de la chaîne de commandement, ce qui suscite des sentiments variés : « Le problème est là, j'ai plus les titres, on n'est plus rien et il faut bien se le dire, on est défroqué. Le problème est que pendant plusieurs années c'était impossible de décrocher. Puis je disais à mon collègue de ***, un ancien commissaire divisionnaire [...], "on est plus rien c'est normal que l'on nous tienne pas au courant". Non, vraiment il n'arrivait pas à débrancher, il disait "mais je ne suis pas tenu informé"! Et il me disait "oui tu as raison, il faut que je décroche". Il acceptait mal de ne pas savoir en premier, vous imaginez pour un ancien commissaire? » (Ville 23).

L'accès à l'information et la confiance doivent désormais se gagner. C'est donc une préoccupation centrale des DCPP de gagner en crédibilité auprès de leurs collègues. Chez les quatre DCPP interrogés dans la seconde vague d'enquête, venant tous du judiciaire, certains vont mobiliser leur expérience antérieure, voire leurs succès professionnels passés, pour mettre en avant le fait qu'ils sont de « vrais flics », voire qu'ils ont excellé dans leur carrière.

« Des papiers ont été écrits sur des affaires dans lesquelles j'étais à l'origine ou directement impliqué, ils se disent "le type, il sait bosser". » (Ville 22).

Le second registre de légitimation mobilisé est le fait de montrer son utilité au sein du commissariat, ou *a minima* de ne pas susciter la défiance des siens. La perplexité initiale naît d'une double interrogation : d'une part, le chef de service peut voir en ce « marginal sécant », soustrait aux exigences disciplinaires et hiérarchiques⁸, un agent susceptible de mieux connaître l'intérieur et de disposer de ressources extérieures. D'autre part, la mission du DCPP n'apparaît pas comme véritablement policière. Cette défiance interne est telle que, pour plusieurs d'entre eux, la légitimité est d'abord venue de l'extérieur : accueillis par la mairie, ils ont noué des relations avec les services municipaux ou, ont participé aux réunions de quartier, se sont inscrits dans les réseaux territoriaux de la ville. Cette

voie détournée de légitimation leur a permis de gagner en notoriété, d'obtenir de l'information, des ressources qu'ils ont ensuite pu utiliser pour progressivement se faire une place au sein du commissariat. L'un des DCPP raconte que ses relations avec le chef de service se sont modifiées quand « il a eu besoin de moi, il m'a sollicité, j'ai réglé ses problèmes, et là il s'est dit "tiens, ce n'est pas le gars que je pensais" ».

Quelles sont les informations que les DCPP sont susceptibles de ramener ? Elles dépendent étroitement des orientations générales ainsi que des réseaux du DCPP (cf. *infra*), mais elles oscillent entre trois pôles : informations générales (état du quartier, tranquillité publique, problèmes locaux), renseignement (trafic de stupéfiants, voire mouvements radicaux°) et informations iudiciaires.

Malgré l'intérêt des informations qu'il peut fournir, la position du DCPP hors hiérarchie est fragile, si bien qu'il doit toujours mesurer farouchement ses propos pour ne pas s'aliéner ses collègues. L'un d'eux explique « tourner [s]a langue sept fois dans [s]a bouche » dans les réunions publiques, afin de ne pas mettre en cause les collègues ni se mettre en porte-à-faux vis-à-vis du commissariat. En contact permanent avec le public, il peut être le destinataire des critiques venues de l'extérieur, portant par exemple sur des pratiques policières discutables. Devenu dépositaire d'informations délicates et encombrantes (que le sociologue du travail Everett Hughes [1996] appelait « savoir coupable »), le DCPP voit l'écart se creuser entre ce qu'il sait et ce qu'il peut. Seules les relations qu'il sait tisser avec le chef de service et les officiers lui évitent l'impuissance et l'impasse : « Là je passe voir le commissaire et je dis "là on a un gros problème", je dis au passage que c'est une affaire grave quand même et en plus que si c'est médiatisé on est foutu. Bref, le commissaire fait un mot tout de suite au chargé de groupe pour que l'audition soit faite au plus vite! Et le gamin est reçu dans l'après-midi. Il y avait quand même sept feuillets de procès-verbal, il était loquace le gamin » (Ville 23).

Le DCPP est dans une position d'entre-deux : c'est ce qui fait aussi bien le charme que la difficulté du poste. Il navigue entre deux langages, celui très professionnalisé de ses collègues et celui de ses publics qui ne raisonnent pas à partir des catégories administratives. Il oscille entre deux temporalités, celle de l'action policière, souvent longue parce que nécessitant vérifications, enquêtes et interventions, et celle plus courte d'habitants qui attendent souvent une réponse rapide, voire immédiate. Il doit veiller à ne pas apparaître « trop policier » devant les

⁽⁸⁾ Sur ce point, voir Crozier et Friedberg 1977, p. 220.

⁽⁹⁾ Particulièrement chez les DCPP rencontrés récemment.

uns, tout en revendiquant son identité policière auprès des autres. Il doit entendre les critiques adressées à la police et éventuellement faire droit par des voies informelles, à celles qui lui semblent justifiées, tout en se montrant loyal à son institution.

Des appropriations de rôle différenciées

L'inscription dans le commissariat, les relations nouées avec certains groupes d'habitants, les rapports avec les institutions (mairie, organismes HLM, Éducation nationale) sont autant de paramètres déterminants pour définir le rôle effectif du DCPP. En fonction de ces éléments, trois types d'intervention peuvent ici être distingués, entre lesquels, mais avec des accents variables, les différents DCPP rencontrés se distribuent.

Le premier type est le positionnement territorial. Le DCPP est ici d'abord un relais des demandes extérieures, et va même jusqu'à les prendre en charge de façon autonome (en donnant des conseils, en réglant les problèmes de voisinage). Dans son travail quotidien, il passe beaucoup de temps à l'extérieur du commissariat. Dans l'une des villes, le DCPP est même un notable local : il habite la ville depuis des années, est DCPP depuis presque neuf ans, connaît très bien les services de la mairie et... s'est même vu proposer de faire partie de la liste municipale du maire actuel. Dans une autre ville, le DCPP, initialement mis à l'écart par le précédent chef de service, a eu d'abord son bureau à la mairie, a noué des relations avec le directeur de la tranquillité de la ville et a ainsi répondu aux demandes transférées par la municipalité, avant de se voir davantage reconnu au sein du commissariat.

Le deuxième type de positionnement qu'on peut identifier est un positionnement de commissariat orienté voie publique. Dans ce cas, le DCPP est principalement en relation avec les officiers et gradés s'occupant de la voie publique. Il n'a pas accès à la main courante informatisée (MCI), et ne cherche pas à avoir accès aux informations de nature judiciaire dont il estime qu'elles ne font pas partie de son mandat. Sa préoccupation réside d'abord et avant tout dans la préservation d'une forme de tranquillité publique.

Le troisième type consiste à mettre l'accent sur le travail judiciaire. Dans ce cas le DCPP lit régulièrement la MCI et a des contacts très réguliers avec les chefs de groupes judiciaires. Sans pour autant délaisser les deux premiers registres, le DCPP oriente son activité vers l'activité judiciaire de deux façons : d'une part, en informant les résidents des actions conduites par les services et de l'avancement des procédures ; d'autre part, en procédant à des mises en contact avec les chefs de groupe en charge du judiciaire au sein du commissariat.

Si ces figures typiques ne sont pas exclusives les unes des autres, et si le DCPP est susceptible de se mouvoir entre ces trois pôles en fonction des moments (deux d'entre eux ont par exemple d'abord été proches du premier pôle, avant de se rapprocher du deuxième), elles attestent de la grande diversité des appropriations possibles du rôle de DCPP.

Conclusion

À partir d'un mandat large (améliorer les relations police/ population), les DCPP sont susceptibles d'exercer un grand nombre d'activités différentes qui ont en commun de toucher à des enjeux de tranquillité publique au quotidien. Dans l'exercice de cette activité, quelques traits ressortent fortement.

L'activité des DCPP est, au sens de C. Lévi-Strauss [1962], « bricolée 10 » : les DCPP font avec les moyens du bord, en fonction des outils disponibles, sans réelle tutelle et sans programme précis en amont. Ce bricolage est le gage de l'adaptabilité du dispositif aux territoires sur lesquels il est mis en œuvre. Dans ce contexte, le temps joue comme une variable centrale : le DCPP a besoin de temps pour comprendre les attentes qui sont liées à son rôle, pour se constituer un réseau personnel et une légitimité locale. C'est dans le temps que les DCPP se construisent un réseau relationnel varié, allant des figures institutionnelles aux relais de terrain, des acteurs éducatifs aux centres sociaux en passant bien sûr par les policiers.

Au vu de nos résultats provisoires, une triple conclusion se dégage : sur les promesses du dispositif, sur ses limites et sur ce qu'il révèle. D'abord, les DCPP permettent de favoriser des échanges là où ils manquent singulièrement : ils donnent plus de lisibilité à l'action policière, alors que ses logiques sont souvent opaques ; ils relaient des demandes extérieures vers l'institution, là où les prismes policiers ne permettent pas de les prendre en compte ; ils favorisent des mises en relation, voire des résolutions

^{(10) «} L'ensemble des moyens du bricoleur n'est donc pas définissable par un projet [...] ; il se définit seulement par son instrumentalité, autrement dit et pour employer le langage même du bricoleur, parce que les éléments sont recueillis ou conservés en vertu du principe que "ça peut toujours servir". » [1962, p. 27] Ceci explique que le produit, « compromis entre la structure de l'ensemble instrumental et celle du projet » [ibid., p. 31], puisse se transformer en cours de réalisation.

de problèmes, qui passent habituellement sous les radars des services. La mission n'est ni aisée ni exempte de contradictions, mais le DCPP remplit un espace interstitiel que les autres services laissent vacant. De ce point de vue, il faut souligner que les DCPP vont au-delà des partenariats habituels développés dans le cadre des politiques locales de sécurité: les contacts des DCPP sont souvent des habitants ordinaires ou des représentants associatifs qui ne sont pas intégrés aux scènes locales de concertation telles que les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD).

Cette observation nous conduit d'ailleurs à pointer deux limites de l'action des DCPP. La première limite concerne la portée de cette action : le DCPP ne rencontre qu'une partie de la population, généralement celle qui est en demande immédiate de tranquillité et de sécurité. Il peut s'agir des personnes âgées, des commerçants, d'un certain nombre d'habitants rencontrés grâce au réseau tissé au fil du temps. En revanche, il ne parvient pas à entrer en contact avec les populations les plus difficiles à toucher, notamment les jeunes entretenant une relation

défiante avec la police. Une seconde limite a trait au fonctionnement du dispositif : le DCPP agit sur la base de relations bilatérales avec différents acteurs, qui restent fortement dépendantes de relations interpersonnelles et n'ont pas la portée ni la pérennité publiques qu'elles pourraient prendre si l'ambition de démocratisation des rapports entre police et population était de plus grande envergure.

Enfin, dernier point, la mission et l'activité des DCPP peuvent être lues en creux comme une attestation de la difficulté des policiers à assurer aujourd'hui une mission de sécurité quotidienne dans certains quartiers et comme une reconnaissance des défis structurels devant lesquels sont placées les forces de police. Au fil des entretiens, l'action des DCPP confirme et met un peu plus en lumière le quotidien de la police active, qui est absorbée par les situations d'urgence, peine à établir le contact avec la population et explicite peu le sens de ses missions. Les DCPP redressent en partie, depuis leurs marges, une logique d'action générale qui reste marquée par une distance profonde vis-à-vis des populations.

Bibliographie

BOUCHER (M.), avec BELQASMI (M.), MARLIERE (E.), 2013, Casquettes contre képis. La police de rue et l'usage de la force dans les quartiers populaires, Paris, L'Harmattan, coll. « Recherche et transformation sociale ».

CROZIER (M.), FRIEDBERG (E.), 1977, L'acteur et le système, Paris, Points-Seuil.

DOUILLET (A.-C.), MAILLARD (J. de), 2008, « Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles », Revne française de socionlogie, 49 (4), p. 793-818.

GAYET-VIAUD (C.), MAILLARD (J. de), JOBARD (F.), 2017, « Une innovation policière : les délégués à la cohésion police-population », *Questions pénales*, CESDIP, (à paraître).

GOLDSTEIN (H.), 2003 (1979), Améliorer les politiques de sécurité. Une approche par les problèmes, in BRODEUR (J.-P.), MONJARDET (D.) (dir.), Connaître la police. Grands textes de la recherche anglo-saxonne, Paris, Ihesi, p. 257-293.

HUGHES (E.), 1996, Le regard sociologique, Paris, EHESS.

JAMOUS (H.), 1968, Contribution à une sociologie de la décision, Paris, Copédith.

JEANNOT (G.), 2011, Les métiers flous, Toulouse, Octarès.

JOBARD (F.), MAILLARD (J. de), 2015, Sociologie de la police, Paris, Armand Colin.

LEMAIRE (E.), 2016, « Les usages de la spécialisation dans la police. Les formes discrètes du management public policier », Revue française de science politique, 66 (3), p. 461-482.

LÉVI-STRAUSS (C.), 1962, La pensée sauvage, Paris, PUF.

LÉVY (R.), 2016, La police française à la lumière de la théorie de la justice procédurale, *Déviance & Société*, 40 (2), p. 139-164.

NAY (O.), SMITH (A.), 2002, « Les intermédiaires en politique : médiation et jeux d'institutions », *in* NAY (O.), SMITH (A.) (dir.), *Le gouvernement du compromis*, Paris, Economica, p. 1-21.

ROCHÉ (S.), 2016, De la police en démocratie, Paris, Grasset.

Terra Nova, 2016, Police et population: pour des relations de confiance, rapport, 53 p.

La méthode du « stop-and-frisk » en tant que stratégie organisationnelle : leçons tirées à partir des exemples des villes de New York et Chicago

Wesley G. SKOGAN

Le présent article décrit le statut actuel de la méthode du « stop-and-frisk » – méthode consistant à interpeller et à fouiller les citoyens dans la rue – en tant que stratégie policière aux États-Unis. Nous nous intéresserons à la fois à la législation et à la mise en pratique de cette méthode, puis nous passerons en revue les connaissances dont nous disposons concernant l'efficacité du « stop and frisk » en tant que politique de lutte contre la criminalité. Par ailleurs, une attention particulière sera portée aux coûts associés à la mise en place de la méthode en se centrant sur son efficience et sa justesse, et nous étudierons également les possibilités d'alternatives à cette politique.

Je m'appuierai sur des exemples tirés de deux villes américaines. La première est la ville de New York, où la méthode du « stop-and-frisk » a été étudiée de manière particulièrement approfondie. Comme je l'expliquerai plus en détails ultérieurement dans ce texte, ceci s'explique par le fait que les actions en justice intentées par les activistes et les chercheurs ont permis d'obtenir des données relatives à cette méthode par le biais du département de la police, qui a autorisé l'accès à ses opérations aux fins d'inspections minutieuses. La seconde ville à laquelle nous nous intéresserons est celle de Chicago, où j'ai mené la majorité de mes recherches sur le sujet. Chicago a suivi New York dans l'adoption du « stop-and-frisk » en tant que principale stratégie anti-criminalité de la police suite à l'arrivée d'un nouveau préfet de police qui avait passé la plus grande partie de sa carrière à New York. À Chicago, j'ai pu accéder à des données internes de la police, mais j'ai également réalisé une enquête indépendante auprès des habitants de la ville pour les questionner sur leur expérience vis-à-vis de la criminalité. J'ai choisi de me centrer sur deux villes en particulier parce qu'il n'existe aucune politique nationale régissant la police aux États-Unis. Les forces de police sont dirigées et rémunérées localement, et chaque ville décide du cap à suivre par le biais de débats politiques et d'élections locales. Il n'existe aucune donnée nationale sur la méthode du « stop-and-frisk » ni aucune information probante concernant les tendances à l'échelle nationale. Aux États-Unis, la police est une entité locale, et les implications liées à ce principe se reflètent dans l'intégralité de cet article.

Wesley G. SKOGAN



Professeur de science politique à l'Université Northwestern et chercheur à l'Institute for Policy Research. Auteur de nombreux livres et articles, il a présidé le conseil national de recherche qui a produit le rapport Fairness and Effectiveness in Policing: The Evidence. Il travaille sur les relations police/population, les réformes

policières, la prévention de la délinquance. Il a reçu en 2015 le prix pour l'ensemble de sa carrière de la part du Center for Evidence-Based Crime Policy.



« Stop-and-frisk », la méthode américaine

es questions d'ordre juridique, politique et constitutionnel influent sur la mise en pratique et l'interprétation de la méthode du « *stop-and-frisk* », c'est pourquoi ce texte vise à étudier les contrôles réalisés « à l'américaine ». Il est nécessaire de consacrer un paragraphe au statut de la méthode du « *stop-and-frisk* » dans la législation américaine. Or, en réalité, peu d'agents de police comprennent véritablement ces obligations légales, c'est pourquoi je passerai rapidement à la pratique réelle.

Selon la législation, un agent peut interpeller un individu (c'est-à-dire le retenir de manière temporaire) dès lors qu'il « soupçonne raisonnablement » que celui-ci a commis ou s'apprête à commettre un délit ou un crime. Par ailleurs, l'agent peut « palper » (ou fouiller) les vêtements extérieurs d'un suspect en cas de « suspicion raisonnable » que le sujet est armé et présente une menace pour l'agent ou la population. Ces fouilles doivent être menées uniquement dans le but de découvrir des armes et non pour révéler une quelconque autre forme de contrebande ou de preuve de la criminalité du suspect. Des règles similaires s'appliquent à la réalisation de fouilles de l'environnement immédiat

du conducteur d'un véhicule. Si, dans ces circonstances, les actions d'un agent sont contestées devant un tribunal, l'agent doit pouvoir expliquer au juge sur quelle base raisonnable ses suspicions étaient fondées.

Lorsque ces règles sont devenues officielles (suite à une décision de la Cour suprême en 1968), elles étaient perçues comme un compromis de taille. Celles-ci mettaient en balance les libertés individuelles des Américains avec les risques présentés par une société de plus en plus armée et en proie à une épidémie de crimes violents. La Cour suprême a elle-même reconnu que les contrôles arbitraires devaient « certainement être une expérience désagréable, angoissante, voire humiliante » pour les individus interpellés. Toutefois, l'affaire présentée décrivait la méthode du « stop-and-frisk » dans sa forme la plus bénigne. Il s'agissait d'un agent expérimenté qui, alors qu'il faisait sa ronde habituelle dans le centre de Cleveland, dans l'Ohio, a remarqué trois individus non familiers qui observaient les vitrines de bijouteries. L'agent a décidé de les suivre discrètement pendant un certain temps en prenant note de leurs actions. Alors qu'ils se regroupaient devant l'une des boutiques, le détective les a appréhendés et a réalisé un contrôle du type de ceux qui seraient plus tard baptisés « contrôles Terry », d'après le nom de l'un des suspects. Deux des trois suspects portaient des armes à feu sur eux, et l'un d'entre eux a rapidement avoué qu'ils avaient l'intention de cambrioler la boutique. Lorsque le tribunal a étudié l'admissibilité de ces éléments de preuve, il a jugé qu'il s'agissait d'un travail policier de qualité et a approuvé la tactique employée telle qu'elle a été décrite.

Il est important de noter qu'à l'échelle de cet article, mon intérêt se porte sur un autre élément. En l'occurrence, j'ai choisi de centrer mon travail sur la méthode du « stop-and-frisk » en tant que stratégie organisationnelle. Tout comme l'agent Martin McFadden dans le centre de Cleveland, il est habituel que des agents isolés observent les actions de certains individus et les circonstances

associées. peuvent décider d'intervenir directement à partir des suspicions éclairées qu'ils ont formées, et ils peuvent choisir de palper le ou les suspects en vue de garantir leur sécurité personnelle. Il s'agit ici de tactiques de réaction face à certains événements et certains individus, et ces tactiques sont souvent employées. À titre de stratégie organisationnelle, la méthode du « stopand-frisk » intègre de nombreuses caractéristiques supplémentaires. En l'occurrence, les contrôles ne sont pas seulement des réactions face à des événements ; et les agents partent en patrouille avec l'intention de procéder à ce type de contrôles. C'est leur mission, tout au moins en partie. Ils doivent procéder à ces interpellations parce que leurs supérieurs leur demandent d'effectuer des contrôles et de fouiller les citoyens - ou « lay hands on people » selon l'expression employée à Chicago. Les agents sont encouragés à « remplir leurs quotas » afin de satisfaire leurs supérieurs. Les contrôles étant

enregistrés dans la base de données du service de police, il s'agit bien ici de chiffres, et ces chiffres sont surveillés par leurs supérieurs. Ils peuvent imposer un quota officiel et fixer un nombre d'interpellations à effectuer pour chaque équipe, ou peuvent tout aussi bien demander une augmentation de ces chiffres lors des réunions de briefing. Les supérieurs insistent sur les chiffres parce qu'ils doivent eux aussi rendre des comptes aux dirigeants des polices. Dans les organisations qui adoptent la méthode du « stop-and-frisk » en tant que stratégie, les chiffres générés par différents services sont utilisés lors des sessions de gestion des statistiques CompStat pour réprimander ou dénigrer les chefs de district qui n'ont pas « rempli leurs quotas ». Les hauts dirigeants, eux, décriront leurs stratégies comme « capitales pour lutter contre la criminalité » auprès des dirigeants politiques, des médias et du public. Ils interpréteront leurs chiffres comme la preuve qu'ils fournissent d'importants efforts pour lutter contre la criminalité et avertiront leurs interlocuteurs que toute remise en question de ces quotas confronterait la population à de grands risques. Ils brandiront toute chute de la criminalité comme étant leur accomplissement. En somme, ce texte est axé sur l'étude de la méthode du « *stop-and-frisk* » en tant que politique délibérément élaborée et mise en pratique.

Pourquoi cette méthode est-elle devenue un sujet de grand intérêt et de discorde politique aux États-Unis ?

Au cours des 20 dernières années, les pratiques policières américaines sont passées d'une position favorable à une intervention face à un délit en train d'être commis ou déjà commis à des stratégies proactives destinées à prévenir ou à décourager les futurs délits. Au lieu de « faire le ménage » une fois les délits commis, il s'agit désormais de prendre la situation en main. Tel est le choix politique initial. Les dirigeants des forces de police ont été encouragés à prendre cette responsabilité lors de la chute de la criminalité qui a été observée après 1991 aux États-Unis. Les discussions qui les plaçaient comme acteurs de cette chute leur a permis de recueillir un nouveau soutien politique. Au cours des années 1990 et au début des années 2000, la police a testé une variété de nouvelles stratégies, dont la fameuse stratégie de la police de proximité, et a revendiqué chacune de leurs réussites. Or, au milieu des années 2000, la criminalité a cessé de chuter et sa

nature a évolué. Un plus grand pourcentage de ces crimes impliquait des armes et une plus grande part des crimes violents était liée aux gangs. La criminalité avait chuté dans un grand nombre de secteurs au sein des villes, mais les actes demeurants étaient devenus plus violents, et les taux restaient élevés dans les zones où ils étaient concentrés. Les quartiers qui demeuraient touchés étaient encore plus pauvres et désorganisés que par le passé, et il s'est avéré difficile d'y améliorer les choses. Néanmoins, la police prenait désormais la criminalité en main, et ce nouvel étalage d'armes, de drogues et de violence appelait quasi inévitablement à des interventions offensives de la police. La méthode du « stop-and-frisk » est devenue la stratégie de lutte contre la criminalité privilégiée au sein des pratiques policières américaines. Comme l'exposait William Bratton, deux fois préfet de police de la ville de New York, « Le « stop-and-frisk » est un outil élémentaire de la police. C'est l'une des pratiques les plus fondamentales de la police américaine. Si des flics n'ont pas recours au « stop-and-frisk », c'est qu'ils ne font pas leur travail. Il s'agit d'un outil élémentaire et fondamental du métier de

Les supérieurs insistent sur les chiffres parce qu'ils doivent eux aussi rendre des comptes aux dirigeants des polices.

Dans les organisations qui adoptent la méthode du « stop-and-frisk » en tant que stratégie, les chiffres générés par différents services sont utilisés lors des sessions de gestion des statistiques CompStat pour réprimander ou dénigrer les chefs de district qui n'ont pas « rempli leurs quotas ».

policier dans tout le pays. Si vous interdisez le « *stop-and-frisk* », les choses vont dégénérer à une vitesse record. »

Le « stop-and-frisk » en tant que stratégie de prévention incarne la théorie de la dissuasion générale. L'idée est que cibler continuellement les « individus à risques » accroît le danger qu'ils courent lorsqu'ils arpentent la ville en possession d'armes ou de stupéfiants. Ainsi, les délinquants potentiels évalueront le rapport risquerécompense associé à leurs actes et pourront décider d'y renoncer. Ceci décourage la criminalité associée à la possession d'armes et de stupéfiants, et notamment les fusillades et le trafic de stupéfiants. Par ailleurs, le simple fait de savoir que la police pratique des contrôles « stop-and-frisk » devrait faire passer deux messages à la population globale, au-delà des catégories d'individus généralement ciblées par la police. Le premier message est d'ordre dissuasif : les citovens ne devraient même pas envisager d'être en possession d'objets illégaux. Le second consiste à démontrer que la police est vigilante à leur égard, ce qui vient refléter la logique politique que j'associe à la méthode du « stop-and-frisk » en tant que stratégie organisationnelle.

La méthode du « stop-and-frisk » est-elle efficace ?

L'efficacité du « stop-and-frisk » est une question de recherche importante qui n'est minutieusement abordée que depuis peu. Il existe deux approches pour répondre à cette question. La première consiste à étudier le taux de réussite de la méthode, à savoir la proportion d'interpellations qui ont permis de saisir des articles de contrebande ou d'identifier des individus déjà recherchés par la police. La seconde approche est axée sur les effets du « stop-and-frisk » sur la lutte contre la criminalité en général. Ici, il s'agit de savoir si l'on est face à une chute de la criminalité future dans les quartiers ciblés pouvant être attribuée à l'effet de dissuasion générale de cette stratégie ?

L'efficacité de la méthode du « *stop-and-frisk* » n'a été précisément évaluée qu'au sein de la ville de New York en raison de la disponibilité des données. Contrairement à d'autres villes, New York consigne systématiquement des informations sur les individus et les objets identifiés lors des interventions faisant suite à des contrôles de routine, c'est-à-dire qu'elle garde une trace de tous les contrôles pouvant être liés à une ou plusieurs arrestations, amendes ou saisies de biens associées. En revanche, à Chicago, les contrôles de type « *stop-and-frisk* » effectués se soldent par des rapports enregistrés uniquement lorsque <u>rien</u> n'est découvert, c'est-à-dire lorsque les

sujets interpellés repartent librement. Si la police était déjà à leur recherche, ou si les sujets interpellés étaient en possession d'articles de contrebande, aucun rapport « stop-and-frisk » n'est enregistré. Au lieu de cela, l'agent concerné doit compléter la lourde documentation à laquelle il est toujours confronté. Ceci rend le calcul du taux de réussite impossible et empêche de défendre ou de critiquer cet aspect de la stratégie « stop-and-frisk » de la ville. Il faut souligner que l'accès aux données de la ville de New York n'a pas été facile à obtenir. Il a fallu plusieurs années de contentieux mené par un groupe d'activistes et de chercheurs – procès dont j'étais l'une des parties. À l'issue de ce procès, un juge a demandé à la police de publier les données de manière régulière et dans des délais convenables. Ceci a donné lieu à une situation inhabituelle permettant aux débats politiques autour du « stop-and-frisk » à New York de s'appuyer sur des données factuelles, toutes les parties consultant leurs ordinateurs aussi fréquemment que leurs électeurs.

Au vu du taux de réussite de la méthode, beaucoup ont conclu que la mise en place du « stop-and-frisk » à New York pourrait ne pas avoir été rentable. Entre 2004 et 2012, la police new-yorkaise a recensé plus de 4,4 millions de contrôles. Sur ce total, 11 % se sont soldés par une arrestation ou une amende. Beaucoup de ces contrôles concernaient des délits extrêmement mineurs (crachat sur la voie publique, traversée des voies hors des passages piétons) et semblent avoir été des prétextes, l'infraction n'étant pas le véritable motif d'interpellation du sujet. Au total, 1,1 % des contrôles ont permis de saisir une arme à feu, et 1,5 % ont permis de découvrir d'autres objets illégaux.

Il est compliqué de déterminer l'impact de prévention futur de la méthode du « stop-and-frisk ». Les agents étant concentrés dans certaines zones en raison de la criminalité, ces deux principes sont étroitement liés. Mieux les organisations sont gérées, plus cela se vérifie, leur stratégie « cops-on-the-dots » selon l'expression new-vorkaise – d'affectation d'agents dans les zones sensibles s'étant avérée efficace. Or, les données relatives au recours au « stop-and-frisk » dans la ville de New York sont à la fois de très bonne qualité et de très grande ampleur. Grâce à des techniques statistiques avancées, les chercheurs sont parvenus à distinguer les effets liés à la concentration des agents en raison de la criminalité et leur rôle dans l'élimination de cette même criminalité. L'étude la plus récente s'est appuyée sur les données de 2011, année record eu égard au nombre de contrôles effectués à New York. Statistiquement, en somme, les quasi 700 000 contrôles réalisés au cours de l'année 2011 ont réduit de 2% les chiffres des délits signalés dans les zones de la ville impactées.

La question est de savoir si cela est suffisamment efficace pour plaidoyer en faveur de la stratégie « *stop-and-frisk* » comme outil de lutte contre la criminalité urbaine violente ? À New York, le taux de réussite en matière de saisie d'armes à feu était faible (1,1 %, comme indiqué plus haut), mais en 2011, cela aurait pu permettre de saisir 7 700 armes transportées par des citoyens dans la rue. Une réduction de 2 % de la criminalité globale semble faible, mais cela pourrait représenter un nombre important dans l'immense ville qu'est New York. D'après des estimations indépendantes du coût de la criminalité, si la moitié des délits et crimes évités étaient des crimes graves, une réduction de 2 % aurait pu permettre à la société d'économiser 400 000 000 \$.

Les évaluations de l'efficacité du « *stop-and-frisk* » ont largement contribué au débat politique autour de cette méthode à New York et ailleurs, mais elles n'ont pas résolu le débat. Néanmoins, il est possible d'éclairer davantage cette problématique en se posant des questions plus globales sur le « *stop-and-frisk* », à commencer par les coûts liés à cette stratégie.

Les coûts du « stop-and-frisk »

Il est également important de garder à l'esprit le fait que les politiques publiques ne sont pas évaluées exclusivement selon leur efficacité. Elles sont également jugées selon leur coût direct, leur « efficience ». Par ailleurs, elles devraient être évaluées selon la qualité de leur concordance avec les normes qui constituent la justice au sein de la société, c'està-dire sur le plan de leur « équité ». Le manque d'équité d'une politique devrait être considéré comme un coût pour celle-ci. Enfin, les politiques doivent être comparées à d'autres manières d'allouer les mêmes ressources, par rapport à d'autres stratégies qui pourraient également être efficaces, mais à moindre coût. Les politiques inefficaces sont coûteuses. Ces questions de coût nous ramènent à des questions posées en amont de cet article, puisqu'elles concernent l'efficience, l'équité et les alternatives.

L'efficience. La première préoccupation que j'ai relevée eu égard au « stop-and-frisk » portait sur la mesure de la non-nécessité des contrôles. L'une des conséquences du recours généralisé au « stop-and-frisk » est que – du point de vue des citoyens impliqués – ces contrôles peuvent paraître injustifiés. Même dans les hauts lieux de la criminalité, la plupart du temps, la majorité des citoyens ne font que vaquer innocemment à leurs occupations quotidiennes. La capacité des agents à sélectionner adéquatement les sujets à risques parmi le reste de la population est très limitée. Ceci se vérifie en particulier lorsque le type de pratiques policières locales exercées isole la police des quartiers auxquels elle est affectée. Les

agents n'ont aucune idée de qui est qui, ni de qui est un élément perturbateur pour les autres résidents, ce qui ne leur laisse quasiment aucun autre choix que de rassembler les sujets et de noter leurs noms. Cette pratique donnera certainement lieu à de faibles taux de réussite en matière de saisie d'objets illégaux et d'arrestations.

Il est important de réfléchir à des alternatives à la méthode du « stop-and-frisk » car celle-ci est onéreuse. D'après ce que j'ai pu observer, les agents arrêtent les véhicules et demandent à tous les passagers de sortir, ou appréhendent et interrogent les piétons après les avoir calmés. Ils vérifient l'identité qui leur est donnée par les sujets contrôlés (en Amérique, être en possession d'une pièce d'identité lorsqu'on se déplace n'est pas obligatoire, sauf au volant). Ils entrent des descriptions plus ou moins détaillées des sujets impliqués (ceux-ci ne possédant pas de pièces d'identité sur eux), ainsi que toute information d'identification pouvant être recueillie dans un terminal de données installé dans leur véhicule de patrouille, puis ils attendent les résultats. Ils vérifient la plaque d'immatriculation des véhicules à partir d'une base de données nationale et d'une base de données locale. Si l'agent pose beaucoup de questions et procède à une fouille du sujet, mais qu'il ne trouve rien de particulier, l'intervention peut prendre moins de 15 minutes, mais fouiller des véhicules nécessite davantage de temps. D'après mes estimations, les 718 000 contrôles de ce type effectués par la police de Chicago en 2014 ont requis au moins 180 000 heures de temps de patrouille.

Pire encore (car il s'agit là simplement de coûts financiers), les contrôles « stop-and-frisk » inefficients génèrent des électeurs et des contribuables insatisfaits (l'insatisfaction étant un élément clé dans mes descriptions du grand public lorsque je m'adresse à des policiers). Les recherches que j'ai moi-même menées à Chicago portaient directement sur la question de l'insatisfaction des citoyens vis-à-vis de la police à travers une enquête de grande ampleur réalisée auprès des habitants de la ville. Cette enquête visait des habitants âgés de 16 ans et plus et portait sur leur vécu au cours de l'année passée. D'après les résultats, quasiment 30 % des habitants de Chicago se souvenaient avoir été contrôlés par la police lors de l'année écoulée. Certains ont admis avoir été interpellés parce qu'ils conduisaient mal ou trop vite, ou parce qu'ils avaient commis d'autres infractions. Ces cas représentent 25 % du total des habitants interpellés, les 75 % restants ayant affirmé avoir fait l'objet d'interpellations qui s'apparentaient à des contrôles de type « stop-and-frisk ». Ainsi, au total, 22 % des adultes de Chicago avaient été interpellés au moins une fois en seulement une année, ce qui représente un nombre particulièrement conséquent.

De plus, ces citoyens étaient mécontents vis-à-vis de ce traitement. L'un des avantages associés à la réalisation d'un sondage portant sur le « stop-and-frisk » est que j'ai pu établir un lien entre les récits des citoyens et leur opinion à l'égard de la police et de la société. Les sujets ayant fait l'objet de contrôles « stop-and-frisk » étaient au moins aussi mécontents que les habitants qui avaient été arrêtés ou verbalisés, voire parfois davantage. Pour moi, ceci peut s'expliquer par le fait que quelqu'un qui conduit vite sait qu'il excède les limites de vitesse et est conscient du risque qu'il prend. C'était probablement également le cas pour la plus grande partie du faible nombre de participants

au sondage qui avaient commis des infractions non liées au code de la route. Dès lors qu'ils étaient traités avec professionnalisme, ils n'avaient donc pas de raisons de se plaindre, et ils en étaient probablement conscients.

En revanche, l'une des implications négatives de la méthode du « *stop-and-frisk* » est que les citoyens qui ne font rien de mal ne sont pas à l'abri d'une interpellation par la police. Ces contrôles sont un impératif organisationnel, et non un reflet de leur culpabilité. C'est sur cette grande partie de la population qui est victime d'interpellations injustifiées qu'il est nécessaire de se pencher plus sérieusement. Se faire contrôler n'est pas seulement gênant. Bien qu'ils aient fini par être libérés, le nombre d'individus ayant indiqué avoir

été menottés, malmenés et menacés est surprenant. Ils ont également signalé avoir été fréquemment contrôlés au cours de l'année, et ceux qui avaient été interpellés de manière répétitive étaient particulièrement mécontents. Pour cette catégorie d'individus, éviter les ennuis ne les empêchait pas d'être contrôlés, et il leur était impossible de maîtriser leur propre sort. L'affaire était purement organisationnelle.

Ces expériences ont eu d'autres conséquences. En particulier, je me suis intéressé à l'impact des contrôles (et des fouilles) sur la confiance des citoyens à l'égard de la police. Les chercheurs pensent que la confiance est l'un des produits les plus importants des pratiques policières. Elle dépend dans une large mesure de la qualité des services assurés par la police auprès des citoyens, et de la réputation qu'ils se bâtissent au sein de la communauté dans son ensemble. La confiance s'instaure lorsque les citoyens croient que la police essaie de bien faire les choses et qu'elle agit au nom de l'intérêt général des habitants de la communauté. Les citoyens ont confiance

lorsqu'ils pensent que la police a de bonnes intentions. Cette confiance se transforme en une certaine tranquillité d'esprit vis-à-vis des comportements futurs de la police, et lorsqu'elle est solide, elle peut contribuer à obtenir le soutien de la population, même lorsque les choses tournent mal et que les actions de la police ne sont pas à la hauteur des attentes de la population. La confiance accordée à la police est générée par des traitements justes. La population se fie à la manière dont elle est traitée lorsque la police a de bonnes intentions. En retour, la confiance crée une obligation d'obéir à la police et à la législation. Plus les citoyens ont confiance en la police,

plus ils sont susceptibles de les soutenir et d'adapter leurs actions à leurs demandes. La recherche a démontré qu'un traitement juste des citoyens améliorait leur coopération avec la police, l'investissement dans les projets de police de proximité et de lutte contre la criminalité, ainsi que la disposition des citoyens à témoigner et à contribuer aux enquêtes policières.

Or, à Chicago, le « stop-and-frisk » a fait chuter la confiance. J'ai comparé les opinions des individus qui étaient ciblés par les contrôles « stop-and-frisk » à celles des individus qui avaient été arrêtés ou verbalisés, puis à celles des individus qui n'avaient pas été contrôlés durant l'année passée (vaste majorité des habitants de Chicago). D'après cet exercice, les individus qui avaient été

contrôlés avaient des opinions plus négatives au sujet du comportement des agents et doutaient de leur sincérité et de leur honnêteté. Pour eux, la police n'essaie pas de régler les préoccupations de la communauté. Ils étaient moins susceptibles que les autres de penser que le but de la police était de prendre des décisions dans l'intérêt des citoyens et de tous les habitants de la ville. Enfin, selon eux, la police n'était pas déterminée à faire régner l'ordre légalement et à protéger les droits fondamentaux des citoyens. Au lieu de cela, ils avaient l'impression que la police souhaitait simplement jeter un vaste filet sur les vies d'une grande variété de citoyens. Elle envoyait ainsi un signal indiquant qu'elle était à craindre. Le grand nombre d'habitants contrôlés sans motif justifié -718 000 habitants en 2014, et plus de 700 000 en 2015 - constituait une preuve que les contrôles n'étaient pas réalisés en réaction à des comportements véritablement suspicieux, alors que ce critère était le fondement de leur légalité. Au lieu de cela, les citoyens se sentaient assaillis, même dans leur propre quartier.

es chercheurs pensent ue la confiance est un des produits les lus importants des ratiques policières. Ile dépend dans une arge mesure de la ualité des services ssurés par la police uprès des citoyens, et e la réputation qu'ils se âtissent au sein de la communauté dans son

L'équité. Autre coût potentiel pour la société : le fait d'avoir une politique considérée comme injuste en tant que telle ou ayant des conséquences perçues comme injustes, et pouvant par conséquent nuire à la légitimité de l'État. Une grande partie des normes qui constituent la justice varient légèrement selon les sociétés, mais elles sont globalement similaires dans les pays occidentaux. Aux États-Unis, la discrimination raciale est de loin le risque le plus important sur le plan politique pour les normes d'équité, et la notion d'origine ethnique est étroitement liée au recours à la méthode du « stop-and-frisk » et à ses conséquences.

Les recherches menées sur la répartition des contrôles « *stop-and-frisk* » ont fait état de disparités significatives sur le plan de son fonctionnement. À New York, le taux d'interpellation des Afro-Américains (lequel tient compte de la taille de la population cible potentielle) a connu une progression exponentielle à mesure que la politique du « *stop-and-frisk* » prenait place. En 2002, sur 100 000 Noirs, 200 avaient été interpellés; lors de l'année record de 2011, ce nombre a atteint 1 500 sur 100 000. C'était 7,5 fois plus que le taux d'interpellation de Blancs. En comparaison, les taux d'interpellation de Blancs, eux, ont à peine augmenté sur toute cette période. Le taux d'interpellation d'Hispaniques (à New York, ils sont principalement issus de Porto Rico, des Caraïbes et d'Amérique centrale) était 4,5 fois plus élevé que le taux d'interpellation des Blancs en 2011.

On retrouvait le même scénario général à Chicago. D'après les archives de la police, lors de l'année record en matière de contrôles, 72% des individus interrogés étaient afroaméricains, 17% étaient hispaniques, et 9% seulement étaient blancs. Paradoxalement, environ un tiers de la population de la ville est afro-américaine. Il est important de rappeler que les contrôles effectués à Chicago n'étaient consignés que lorsqu'ils n'aboutissaient à aucune arrestation ni amende, ce qui signifie que ces écarts concernent les individus n'ayant présenté aucun motif légal d'arrestation ou de verbalisation. Ces contrôles étaient injustifiés.

Mon étude a révélé des scénarios similaires. Comme indiqué plus haut, quasiment 25 % des adultes de Chicago ont affirmé avoir été contrôlés au cours de l'année. Si on les classe selon leur origine, environ 30 % d'Afro-Américains ont été contrôlés, contre 16 % de Blancs et 20 % d'Hispaniques. Or, si l'on tient compte de l'âge et du sexe des participants, les résultats sont encore plus saisissants puisqu'ils révèlent un taux de contrôles colossal visant les jeunes Afro-Américains de sexe masculin. Au cours d'une seule et même année, 56 % des jeunes noirs de sexe masculin ont fait l'objet de contrôles « stop-and-frisk », et 68 % au total ont été interpellés (tous motifs confondus). Les jeunes noirs de sexe masculin étaient cinq fois plus susceptibles d'être interpellés puis libérés que d'être

verbalisés ou arrêtés, ce qui représente le rapport le plus élevé parmi toutes les grandes catégories démographiques.

J'ai également constaté que beaucoup de ces observations se vérifiaient dans le cadre des contrôles « stop-andfrisk » menés à Chicago. Quasiment tout le monde était interrogé et invité à présenter ses éventuels papiers d'identité. Moins d'individus étaient fouillés, mais parmi eux, la majorité étaient afro-américains. Environ 25 % de Noirs dont le véhicule avait été arrêté ont indiqué que leur véhicule avait été fouillé, un taux qui atteignait 20 % chez les Hispaniques, et seulement 6 % chez les Blancs. Environ 30 % de la population totale de Noirs et d'Hispaniques ont fait l'objet de fouilles au corps, contre 9 % chez les Blancs. Ce sont les Afro-Américains (19 %) et les Hispaniques (21 %) qui étaient menottés pour être interrogés, puis relâchés. Environ 35 % d'Afro-Américains et 30 % d'Hispaniques ont indiqué que les agents qui les avaient contrôlés avaient fait usage de la force dans une mesure ou une autre, notamment via des menaces verbales, d'intimidation par les armes et de malmenage physique, contre 14 % chez les Blancs.

Alternatives. À une échelle plus vaste, nous devons évaluer les politiques publiques sur le plan de leur « coût de substitution ». Ceci nécessite de se poser la question suivante : « Y a-t-il un autre moyen, meilleur ou moins cher, d'accomplir l'objectif visé?». La police pourrait-elle faire autre chose – plus efficace que le « stop-and-frisk » – pour lutter contre la criminalité et améliorer ses services? Si tel est le cas, il s'agit d'une opportunité perdue. Choisir de consacrer les ressources les plus importantes d'un service de police – le temps de ses agents – à une stratégie revient à affirmer que « c'est le mieux que l'on puisse faire ».

La recherche s'est intéressée à un certain nombre de stratégies policières qui pourraient être considérées comme des alternatives au « stop-and-frisk ». Maintenir les agents sur des affectations fixes afin qu'ils puissent apprendre à connaître les citoyens qui évoluent dans les rues pourrait permettre de faire chuter le taux d'erreur associé aux interpellations. La mise en place de projets d'engagement communautaire pourrait permettre d'instaurer de meilleures relations avec les habitants locaux et promouvoir l'échange d'informations, voire même améliorer la confiance. Ces stratégies pourraient accroître les taux de réussite dans les situations où les contrôles « stop-and-frisk » semblent nécessaires, puisque ceux-ci seraient fondés sur des informations pertinentes. Ceci permettrait d'améliorer l'efficience des contrôles, une dimension évaluative d'importance. Les agents pourraient également consacrer davantage de leur temps à d'autres formes traditionnelles de travail policier. Ils pourraient recruter des informateurs ou participer à des enquêtes à

moyen et long terme visant des gangs. Enfin, faire appel aux prestataires de services sociaux pour faire en sorte que certains problèmes ne se transposent pas en problèmes pour la police pourrait permettre de limiter la sollicitation des agents et de leur libérer du temps. Mieux encore, ceci pourrait être reporté sur le budget d'autres institutions.

D'autres recherches ont confirmé l'importance d'assurer une simple présence dans les secteurs à hauts risques. Le fait que la criminalité soit concentrée dans une petite fraction de l'espace urbain est l'une de ses caractéristiques fondamentales, ce phénomène ayant été observé dans toutes les sociétés occidentales où la criminalité a été étudiée. Durant l'ère du « stop-and-frisk » à New York, plus de la moitié de la criminalité était concentrée sur 5 % des rues de la ville. L'affectation ciblée et bien gérée d'agents de police a une influence avérée sur la criminalité, et l'ampleur de cette influence représente plusieurs fois celle de la méthode du « stop-and-frisk ». Dans ces études, généralement, les agents n'interpellent pas les citoyens et ne procèdent pas à des mesures répressives particulières, mais assurent une présence et gardent un œil sur le flux d'événements, comme à leur habitude. Comme le prédit la théorie de la dissuasion, leur présence s'est avérée efficace pour décourager les citoyens de commettre des infractions en accroissant la certitude apparente de se faire appréhender. Je tiens à souligner le fait que cette approche requiert une bonne gestion, car sur le terrain, j'ai trop souvent constaté qu'il se produisait le contraire. Les agents se promènent et se détachent de leur objectif, car lutter contre la criminalité est ennuyeux. Ils surveillent attentivement leur téléphone. Leur itinéraire prévu, passant d'un secteur à risques à un autre (la règle étant que la durée optimale de présence est de 15 minutes), semble compliqué et purement bureaucratique. Si rien ne se passe, ils se demandent pourquoi ils sont là - mais naturellement, c'est là l'objectif.

L'avenir du « stop-and-frisk »

La politique new-yorkaise du « *stop-and-frisk* » a rendu l'âme dans un tribunal, et y a été enterrée par les nouveaux leaders politiques, plus sensibles aux préoccupations des électeurs et des contribuables issus des minorités de la ville. Un nouveau maire issu du monde des affaires avait approuvé un plan proposé par le chef de la police de la ville, qui consistait à revenir à la stratégie sévère du « *stop-and-frisk* » après le déclin de sa popularité au cours des dernières années. Les contrôles ont commencé à augmenter de manière significative en 2003, et ont atteint des records en 2011 avec un total de 686 000. Le maire et le chef de la police insistaient sur le fait que la croissance constante du nombre de contrôles était la

force motrice qui expliquait la chute continue du taux de criminalité dans la ville. (Cette chute avait débuté avant que le « stop-and-frisk » soit adopté en tant que stratégie organisationnelle de lutte contre la criminalité). Toutefois, aux alentours de l'année 2010, cette croissance alarmante du nombre de contrôles s'est traduite par l'émergence de contre-pressions émanant de nombreux groupes politiques et organismes communautaires de la ville. Des manifestations ont eu lieu dans toute la ville. Une campagne juridique bien organisée a été mise en œuvre, permettant à terme de porter une affaire contestant la constitutionnalité du « stop-and-frisk » devant les tribunaux fédéraux. En août 2013, une juge fédérale statuait que cette politique, dans l'état où elle était appliquée sur le terrain, était inconstitutionnelle. Elle a déclaré qu'une partie de la constitution avait été enfreinte car les agents contrôlaient et fouillaient des citoyens même en l'absence de raison probable de croire qu'ils avaient commis un délit. Elle a également indiqué qu'une autre clause de la constitution avait été enfreinte car les minorités étaient spécifiquement visées par les procédures de fouille.

Parallèlement à cela, la ville était en train de changer sur le plan politique. Le maire en fonction devait quitter son poste, mais il a choisi une candidate de substitution qui souhaitait poursuivre son engagement vis-à-vis du « stopand-frisk ». Celle-ci était face à un candidat agressif issu de l'aile progressive de la politique américaine, qui avait bâti l'intégralité de sa campagne autour de l'élimination du recours au « stop-and-frisk » et qui comptait s'attaquer aux inégalités de revenus qui prédominaient dans la ville. Le parti progressif a aisément remporté l'élection suite à une campagne qui a attiré de nombreux nouveaux électeurs dans le système politique. Cette victoire et le moment auquel elle s'est produite étaient critiques. Tandis qu'une juge fédérale de faible niveau constatait que les dispositions initiales de la Cour suprême de 1968 avaient été enfreintes, la ville avait le pouvoir de porter sa décision en appel devant des instances supérieures. Au lieu de cela, le nouveau maire a choisi de ne pas faire appel. La décision concordait avec sa ligne politique et ses circonscriptions politiques, des circonstances particulièrement favorables. Le « stop-and-frisk » en tant que stratégie organisationnelle avait pris fin à New York.

L'élimination de la méthode n'a pas été si facile à Chicago. En 2013, le « *stop-and-frisk* » était devenu la principale stratégie de lutte contre la criminalité à Chicago. Du sommet de l'organisme jusqu'à sa base, la priorité était à la réalisation d'interpellations et de fouilles. Les sessions hebdomadaires de gestion CompStat, durant lesquelles le chef de la police interrogeait les chefs de district, s'étaient transformées en réunions marquées par des éclats de voix où le chef de la police faisait monter la pression et mettait

les chefs de district au défi de faire grimper davantage le nombre d'interpellations. Les contrôles ont atteint des records en 2014 et en 2015, mais le nombre de crimes et délits armés a continué de s'accroître malgré la pression exercée par la police dans la rue. Le quartier général de la police croulait sous la panique et les critiques incessantes des médias. En parallèle, les politiciens afro-américains et hispaniques de la ville faisaient l'objet d'une pression croissante exercée par leurs électeurs, qui les appelaient à faire quelque chose pour répondre aux multiples accusations portant sur des abus policiers dans les quartiers de la ville. Les Blancs ne formant que 32 % de la population de la ville, il fallait tenir compte de l'opinion des autres catégories d'habitants. L'un des politiciens les plus importants et les plus populaires de la ville a accusé le chef de la police d'être un « persécuteur raciste ».

Peu après, à ce moment crucial, il a été révélé que la police de Chicago avait dissimulé des preuves du meurtre d'un jeune homme par l'un de ses agents. L'organisation elle-même, avec l'aide du lieutenant et de nombreux supérieurs, avait pris ses dispositions pour dissimuler l'incident. Au sein du scandale politique qui s'en est suivi, il était clair que soit le chef de la police, soit son supérieur, le maire de Chicago, devait quitter ses fonctions. En décembre 2015, le maire licenciait le chef de la police. Politiquement parlant, la police a payé le prix fort pour ses actes. Un sondage média de grande qualité a révélé que seul un tiers de l'ensemble des habitants de la ville estimait que la police faisait du bon travail. Presque 60 % des habitants de Chicago ont indiqué que pour eux, les agents n'étaient pas sanctionnés assez sévèrement lorsqu'ils avaient fait usage d'une force excessive. Un nouveau chef de police devait être approuvé par le conseil municipal, et de nombreux policiers étaient désormais dans un état d'esprit proche de la révolte. Le nouveau chef de la police a adouci une grande partie des politiques les plus agressives du département, et en 2016, le nombre de contrôles « stop-and-frisk » effectués a chuté de presque 90 %. On a également assisté à une chute vertigineuse du nombre d'Afro-Américains arrêtés pour possession de cannabis. Les unités de police chargées de la lutte antidrogue étaient sommées de procéder à de nombreuses arrestations pour pouvoir rester en poste, et les jeunes hommes noirs étaient leur cible favorite dans la rue. En 2013, les arrestations associées à des infractions liées à d'autres drogues avaient presque disparu, remplacées par des affaires aisées de possession de cannabis. Puis, de 2015 à 2016, les arrestations liées au cannabis ont chuté de 40 %. Le message transmis était qu'il fallait se remettre à des pratiques policières sérieuses.

Les cas de New York et de Chicago indiquent que l'avenir du « *stop-and-frisk* » est majoritairement une question

d'ordre politique. Les défenseurs de la méthode mettent l'accent sur le contrôle de la criminalité. En septembre 2016, en réponse à une question portant sur la criminalité, le candidat américain à la Présidence Donald Trump affirmait : « J'adopterais la méthode du « stop-and-frisk ». Je pense qu'il le faut. Nous l'avons mise en place à New York, et elle a incroyablement bien fonctionné... Quand je vois ce qui se passe à Chicago, je pense au « stop-and-frisk ». ». Dans cet esprit, le dirigeant du syndicat représentant les agents de la police de Chicago a appelé la ville à « s'affranchir des chaînes qui limitent les contrôles aux situations où les agents assistent à un comportement criminel ».

D'autres, en particulier les habitants des communautés ciblées par la politique, ont généralement un autre point de vue. Ces leaders politiques se trouvent dans une situation difficile. Leurs électeurs sont confrontés à de véritables problèmes de criminalité, et non à de simples questions de débat politique. En parallèle, ils ont le sentiment d'être ciblés par les abus commis par les mêmes policiers qui sont envoyés pour les aider à résoudre leurs problèmes. La recherche indique que la majorité des citoyens qui se trouvent dans cette situation souhaiteraient que l'on privilégie les pratiques policières respectueuses aux mesures coercitives sévères. Les partisans du « stop-and-frisk » admettront que les interpellations répétées qui troublent la vie de leurs électeurs peuvent représenter un léger désagrément, mais insisteront sur le fait que ce prix à payer n'est pas excessif s'il permet de bénéficier d'une présence policière renforcée. Toutefois, les habitants des communautés connaissent déjà les résultats de mon enquête : beaucoup des cas d'abus et d'usage de la force physique se produisent lors de contrôles qui s'avèrent injustifiés.

Ironiquement, la théorie et la recherche dans le domaine de la criminologie sont généralement favorables à l'adoption d'une approche abstraite consistant à centrer les efforts de la police sur des individus à risques au sein des zones à risques. Le problème qui se pose à la fois à New York et à Chicago est que la mise en œuvre de cette idée a été mal gérée. En pratique, les contrôles se sont détachés des rares individus à hauts risques rigoureusement identifiés. Au lieu de cela, la politique du « stop-and-frisk » a été élargie pour procéder à des centaines de milliers d'interpellations par an dans chaque ville. L'origine, l'âge et la classe sociale apparents des cibles potentielles sont devenus les principaux indicateurs selon lesquels les agents identifiaient les individus à risques. La direction était concentrée sur la quantité de contrôles effectués au lieu de s'axer sur leur qualité ou leur bien-fondé. Peu d'agents semblaient imiter le bon travail policier de l'agent McFadden devant la bijouterie lors de sa ronde habituelle à Cleveland. Au lieu de cela, l'accent a été mis sur les chiffres.



La relation police/ population à la lumière du processus de socialisation du policier anglais

Damien CASSAN

Cet article s'intéresse à la relation police/population en Angleterre en s'appuyant sur une enquête ethnographique du processus de socialisation de la recrue policière anglaise. Quelques éléments du recrutement policier précédent les différentes étapes du parcours de la recrue policière anglaise : la formation initiale en école de police, l'apprentissage sur le tas auprès de son tuteur, et l'intégration d'une culture professionnelle que l'on peut définir comme un ensemble de dispositions, attitudes, valeurs, et savoirs, nécessaires pour être considéré (et accepté) au sein du groupe de pairs comme un policier compétent l. Chacune de ces étapes nous « parle » à sa manière de la relation police/population. Nous manquons ici de place pour rendre compte d'une comparaison terme à terme avec le parcours de la recrue policière française, mais soyons sûrs que le lecteur familier de la police en France ne manquera pas, au fil de la lecture, d'être interpellé par des différences saillantes².

Précisons que notre enquête auprès de la police anglaise s'est déroulée au sein de 5 des 43 polices anglaises³ au cours des années 2000 dans le cadre d'un doctorat de sociologie au sein d'une police de grande taille : West-Midlands Police (Birmingham et sa région), deux polices de taille moyenne : Thames Valley Police (Ouest de Londres) et Kent Police (Sud-Est), et deux polices de petite taille : Bedfordshire Police (nord de Londres), et la police du Suffolk (Est de l'Angleterre). Notons que cette dernière a servi de variable d'ajustement/vérification/mise à jour de certaines données en 2016/2017 dans la période de confection de cet article alors que nous sommes chargés de programmes d'enseignement universitaire destiné à un public policier, fruit d'une collaboration université du Suffolk/police du Suffolk.

Cette recherche se concentre sur le student constable (longtemps appelé police probationer), porte d'entrée quasi unique de la profession policière anglaise, qui devient ensuite police constable après deux ans d'apprentissage. L'enquête de terrain privilégie une approche ethnographique : observation directe (in situ), entretiens semi-directifs, et nombreux échanges informels (servant autant d'approfondissement que de vérification des données d'entretien) rendus possibles par des séjours prolongés au sein de chacune de ces police forces.

Damien CASSAN



Docteur en sociologie, Maître de conférences à l'Université de Suffolk, Royaume-Uni.

- (1) Chan (J.), Devery (C.), Doran (S.), 2003, Fair cop: Learning the art of policing, Toronto, University of Toronto Press, 342 p. Ces auteurs s'inspirent d'ailleurs eux-mêmes de Van Maanen (J.), Schein (E.H.), 1979, «Toward a theory of organizational socialization», Research in Organizational Behavior, 1: 209-64.
- (2) Nous renvoyons à deux articles sur notre recherche comparative: Cassan (D.), «Police socialisation in France and in England: How do they stand towards the community policing model? », Journal of Police Studies, issue 16, «Policing in Europe», 2010 (CPS 2010-3, nr. 16), p. 243-259; et Cassan (D.), «Une ethnographie de l'intégration professionnelle du gardien de la paix et du police constable», Déviance et Société 2011, vol. 35, n.3, p. 361-383.
- (3) On emploie le terme « police anglaise » par souci de simplification, il faut en fait entendre polices anglaise et galloise.

Quelques éléments du recrutement policier

vant de développer la formation initiale du student constable, il convient de présenter éléments du processus de recrutement policier. Chacune des 43 polices anglaises est autonome et opère son propre recrutement. Il en résulte 43 processus de recrutement distincts (en théorie) et chaque candidat « choisit » de postuler dans la police (ou les) de son choix, généralement dans celle de sa région, et de se retrouver ainsi dans un environnement familier (ce qui impacte déjà sur la relation police/ population). Autre spécificité, il n'y a qu'une voie d'accès à la carrière policière (police constable) : chaque policier débute donc ainsi, et les chief constables (à la tête de chaque police force) sont passés par tous les échelons hiérarchiques. Les conditions d'accès sont minimalistes, citons l'absence de limite d'âge, de taille, un diplôme de level 3 (qui correspond au bac en France). Deux critères essentiels se dégagent : d'une part l'« expérience de vie » (life experience), la maturité, en termes de parcours de vie, expériences professionnelles, engagement citoyen, etc. -Les candidats plus âgés et plus mûrs sont ici favorisés – ; d'autre part les compétences relationnelles (le candidat anglais est largement mis en situation, jeux de rôle, etc.). Cette pratique se trouve bien en adéquation avec l'esprit « communautaire » de la police anglaise. Du point de vue de ces critères, peu importe la taille ou l'âge (mieux vaut être plus âgé/mûr). La diversité professionnelle des recrues le confirme. Sur les quatre-vingt-trois élèves d'une promotion, seuls deux étaient étudiants au moment de passer le concours. Le police constable sera d'autant plus intégré dans sa société dans la mesure où il était, avant d'embrasser la carrière policière, travailleur social, ouvrier, vendeur ou enseignant, et également s'il a, par exemple, déjà fondé une famille. C'est une volonté forte des recruteurs « plus vous êtes âgé, plus ce sera facile, parce qu'il est avant tout question des apprentissages de la vie » (« life skills »). Il est ici postulé que le poids des expériences, professionnelle et familiale, contribuent à développer l'efficacité des policiers à résoudre les différends entre citoyens. En effet, un policier mature, marié et père de famille n'est-il pas mieux à même d'appréhender la situation d'un différend familial qu'un jeune premier n'ayant pas ces expériences de vie?

Dernier point sur le recrutement policier anglais, la volonté d'attirer des candidats issus de la diversité (les BAME : *Black, Asian and Minority Ethnic*⁴). L'importance de cette question est en lien direct avec celle de la légitimité de la police anglaise auprès de la population, et nous dit quelque chose sur la nature et la proximité de cette relation, il s'agit de construire de meilleures relations avec les divers groupes ethniques et de leur offrir un meilleur service.

La formation initiale du Student constable

Discipline soft, ambiance informelle, autonomie et liberté des élèves

Les nouveaux entrants sont symboliquement accueillis par le *Chief constable* en personne (le « numéro un » de la *police force*) pendant environ une heure. Il leur souhaite la bienvenue et engage le dialogue avec eux. C'est un premier indice des échanges plus importants entre statuts et grades différents.

La première étape de la formation est constituée par un bloc de 18 semaines de formation initiale en école organisé au sein de (et par) chacune des 43 polices anglaises. À nouveau on a sur le papier 43 formations initiales sensiblement différentes (bien que le *College of policing* en définisse les grandes lignes). Une des principales caractéristiques observées est le niveau restreint de discipline générale et de formalisme. Au vue de nos nombreuses observations dans cinq établissements de formation différents, sont prônés l'auto-discipline, l'autonomie des *student constables*, la responsabilité individuelle, la confiance mutuelle, l'encouragement et le soutien des élèves.

Les élèves arrivent en cours de manière dispersée, pas de marche au pas ni de salut aux formateurs ou autres policiers employés de l'école. Pas de cours sur la reconnaissance des grades et la manière de les appeler ou de se comporter en leur présence. Ainsi, la discussion sur ce sujet est venue d'une question anodine d'un élève. Le formateur donne quelques indications et conseils, et « va

⁽⁴⁾ Pour approfondir la question du recrutement de candidats issus des BAME (Black, Asian and Minority Ethnics) dans la police anglaise, voir Cassan (D.), 2001, « Le recrutement ethnique policier : une vieille préoccupation anglaise » (Ethnic minority recruitment: An old English concern), Les Cahiers de la sécurité intérieure, n° 45, « Le temps des minorités », 3° trimestre 2001, p. 139-159, et Bhugowandeen (B.), 2013, «Diversity in the British police: adapting to a multicultural society», Mémoire(s), identité(s), marginalité(s) dans le monde occidental contemporain [En ligne], 10 | 2013. URL: http://mimmoc.revues.org/1340; DOI: 10.4000/mimmoc.1340

Il ressort de nos observations que la recrue anglaise est très vite responsabilisée (on le verra lors des parties suivantes sur les stages de terrain), et qu'elle doit davantage « rendre compte » auprès des citoyens. Le département Complaint and authority vient les sensibiliser aux plaintes du public. essayer de leur trouver une liste des grades ». Le fait qu'il ne sache pas luimême le reste des grades (au-dessus du sergent) est significatif du peu d'importance accordée à cet aspect vu comme un « détail » dans la formation du policier. Par ailleurs, on notera de manière surprenante que l'élève policier s'adresse à son formateur par un « Steve » (il s'agissait pourtant des premiers jours de formation).

En ce qui concerne la tenue, nous avons aussi observé une souplesse de la règle : des élèves arborant des pins fantaisie sur leurs cravates de police (« Homer Simpsons » ou « South park » par exemple), des cheveux longs

masculins, des tatouages, des piercing, etc. Par ailleurs, le port de la tenue est beaucoup moins systématique : en fonction des besoins de la formation, les élèves viennent en cours en tenue ou en civil, parfois une partie des élèves policiers en tenue, l'autre en civil (pour les besoins des très fréquents exercices de simulation, jeux de rôle, etc.).

Dans les tout premiers jours de présence à l'école, on encourage les élèves à exprimer leurs craintes, leurs besoins et leurs attentes (*fears, needs and expectations*), couchés noir sur blanc sur des posters affichés aux murs. Il s'agit d'en prendre conscience, de les commenter ensuite en groupe, d'en discuter et d'essayer ainsi pour les formateurs de les réduire afin qu'ils ne constituent pas des barrières à l'apprentissage. On voit l'importance de l'échange, des discussions collectives, mais surtout la prise en compte de la dimension individuelle dans la formation.

Autre thème important du début de formation : la responsabilité individuelle. Il ressort de nos observations que la recrue anglaise est très vite responsabilisée (on le verra lors des parties suivantes sur les stages de terrain), et qu'elle doit davantage « rendre compte » auprès des citoyens. Le département *Complaint and authority* vient les sensibiliser aux plaintes du public. Notons que les structures (et l'espace social ou symbolique) accordées aux plaintes contre la police sont importantes en Angleterre⁵.

L'omniprésence des simulations et des jeux de rôle

Chaque simulation a pour but de mettre les élèves dans des situations les plus proches possibles de la réalité, et de « se mettre dans la peau » de tous les protagonistes, les policiers bien sûr, mais aussi les agresseurs, les victimes, les témoins, etc. L'idée sous-jacente est qu'une fois en situation réelle, le policier peut ainsi mieux appréhender (et comprendre) les réactions de chaque personne impliquée dans un événement.

La simulation est utilisée de manière systématique. Le modèle est le suivant : première phase (préparation, parfois plusieurs jours à l'avance, explication du scénario et distribution des rôles), puis la simulation proprement dite, et enfin le débriefing en classe.

La première étape se déroule parfois la veille, de manière à permettre aux élèves de se préparer dans leur rôle et de prévoir leur tenue. La phase de simulation s'étale parfois sur une demi-journée, voire plus avec le débriefing, et se déroule sur l'ensemble du site (de taille impressionnante). À l'issue de la simulation, les élèves retournent en classe pour le débriefing avec leurs formateurs. Les infrastructures au sein des écoles destinées à la simulation sont nombreuses : un magasin, un pub, une petite maison (on pourrait y vivre!), des véhicules bridés, un (faux) poste de police (dont une salle de déposition de plainte avec matériel d'enregistrement), une prison (dont une cellule composée d'une planche de bois rabattable en guise de lit, d'un sanitaire, d'une petite fenêtre à barreaux, et une bible). Il arrive que les élèves fréquentent cette cellule à l'occasion de certaines simulations afin de se mettre dans la peau d'un détenu. Par ailleurs, chaque bâtiment de simulation est équipé de caméras qui permettent de retravailler la simulation par la suite en classe. Certains dispositifs vidéo sont même directement reliés en direct à la salle de cours.

Enfin on note avec surprise le caractère informel/détendu des évaluations des connaissances, par exemple ce test écrit (assez rare) qui se déroule en extérieur, assis dans l'herbe, un peu les uns sur les autres, le formateur ne surveille pas vraiment, et la correction du test est effectuée dans la foulée, les élèves échangeant leurs feuilles. La majorité des évaluations est plus pratique (sous forme de jeux de rôle et de discussion). Si une évaluation n'est pas satisfaisante, l'élève devra la repasser. Pas de stress particulier ou de

⁽⁵⁾ La demande (et l'exigence) sociale envers la police pour qu'elle rende des comptes de son action est très forte, il existe une instance indépendante depuis 1985 (police complaint authority), remaniée en 1999 à l'avantage des plaignants, elle devient la Independent Police Complaint Commission en 2004 qui peut être saisie directement par le citoyen anglais. Pour une évaluation de ses activités en 2013, voir https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmhaff/494/49411.htm

« sanction » de type affectation non désirée en cas de mauvais résultats, mais plutôt une prolongation de la formation pour atteindre le standard requis.

Un style pédagogique interactif qui fait appel à l'expérience de vie des élèves

Nous avons observé dans les écoles de police anglaise une pédagogie singulière : interactive et participative. Le formateur anglais sollicite beaucoup la participation des élèves en faisant particulièrement appel à leurs expériences passées. Ainsi, pour entamer son cours sur les violences domestiques, une formatrice demande à chacun son expérience sur le sujet. Il est certain que le fait de recruter des candidats plus âgés (et de rechercher précisément leur « expérience de vie ») équilibre d'une certaine manière le cours et le rapport formateur/élève. Ce dernier peut apporter sa pierre, et c'est d'ailleurs l'attente de l'institution et des formateurs.

Ces constantes interactions sont aussi facilitées par les conditions matérielles : d'une part, les effectifs limités des classes (une quinzaine d'élèves par classe pour un binôme de formateurs) favorisent une pédagogie participative, d'autre part, la disposition des salles de classe : les chaises sont systématiquement disposées en rond, le formateur prenant place parmi les élèves⁶, et l'utilisation des prénoms de part et d'autre font que l'on ressent beaucoup moins la relation hiérarchique.

Les séances de débriefing sont des discussions très libres, qui peuvent dériver sur divers thèmes. La communication est décousue, informelle, les prises de position et désaccords sont socialement acceptés. On est très proche, sous certains aspects, d'une relation d'égal à égal. On observe une souplesse pédagogique et une liberté laissée aux élèves au cours de leurs divers apprentissages en école, très peu de coercition ou de stigmatisation de la part de l'institution et du groupe de pairs, par exemple lorsque les formateurs laissent le libre choix aux élèves de participer ou non à une simulation impliquant du gaz lacrymogène. Il arrive également que les préférences des élèves sur les thèmes de formation de la semaine suivante soient sollicitées.

Un accent est mis sur les dispositions et valeurs personnelles, la responsabilité personnelle, la communication et les standards éthiques. De ce point de vue, on parle davantage de *police education* et non plus de *police training* avec une ouverture importante vers les sciences humaines et sociales. Notons d'ailleurs la récente tendance de fond d'« universitariser » la formation policière⁷. L'auto-évaluation et la réflexivité sur l'expérience sont encouragées, l'ambition est bien de former des « praticiens réflexifs⁸ » conscients du caractère discrétionnaire et de la complexité du travail policier.

Discrétionnarité, communication et « bonne attitude »

Pour illustrer la posture de la formation anglaise par rapport à l'importance du concept de « discrétionnarité », un formateur souligne le côté pratique de la formation : beaucoup de simulations qui visent un apprentissage de l'autonomie dans la prise de décision et une prise de conscience qu'il ne s'agit pas d'appliquer la loi stricto sensu. Au contraire, ils vont devoir prendre leurs propres décisions en fonction de circonstances qui seront à chaque fois différentes. Le formateur nous explique que « les élèves apprennent que la discrétionnarité suppose qu'il n'y ait pas une (seule) bonne décision, mais plusieurs manières de gérer un incident. [...] On ne leur dit pas : "Voilà c'est la loi! Et c'est comme ça qu'il faut l'appliquer!" Il importe que les élèves ne connaissent pas simplement la loi, mais qu'ils la « comprennent », qu'ils soient capables de la mettre en application [...], la législation ce n'est pas toujours blanc ou noir, il y a beaucoup de zones grises, et c'est leur décision qui compte![...] Vous avez affaire aux membres du public, des individus, avec des personnalités, avec des vies! qui sont différentes de ce qu'on peut vous enseigner en classe, il faut donc dépasser la loi et évaluer les circonstances. Il faut que le policier utilise ses connaissances et sa réflexion pour gérer au mieux la situation ».

Les premiers exercices qui cherchent à développer les policing skills consistent à tester la manière de gérer une situation critique imprévue. L'idée est de les mettre sous pression à travers des jeux de rôle, des mises en situation, et d'évaluer les compétences relationnelles. Il n'est pas question de connaissances juridiques (« ils ne savent pas encore la loi »), mais juste d'adopter la bonne attitude, par exemple face à des parents affolés de ne pas retrouver

⁽⁶⁾ Il est du coup parfois difficile de distinguer tout de suite qui est le formateur, vu la présence d'élèves d'âges divers.

⁽⁷⁾ Nous sommes par exemple actuellement en charge d'un master Crime and Community safety: Evidence Based Practice élaboré en collaboration Suffolk Police/University of Suffolk, et nous travaillons à l'établissement d'un programme de licence à la carte qui permettrait aux recrues policières, d'une part, et aux actuels policiers, d'autre part, de valider un niveau licence (degree) en policing (sciences humaines et sociales ayant pour objet la police).

⁽⁸⁾ Chan (J), 2003, op. cit., p.84.

leur enfant, ou face à un blessé qui ne veut pas se faire soigner. On cherche à tester leur manière de réagir dans un contexte de stress/crise, leur manière d'interagir avec le public.

Autre scénario intéressant, une personne s'est blessée en apparence assez sérieusement, et il s'agit d'apprécier la réaction à avoir en tant que policier. Une majorité d'élèves opte pour intervenir, appeler une ambulance, etc. malgré le refus du blessé. Or, au cours des discussions du débriefing, le formateur explique qu'on ne peut forcer quelqu'un à se soigner tant qu'il est conscient, et que la première réaction à avoir est de demander au blessé s'il souhaite une ambulance. La discussion est animée et quelques élèves expriment des réserves sur cette posture, le but est bien de les bousculer et les pousser à réfléchir. Ces points sont intéressants en ce qu'ils disent quelque chose de la relation police/population, d'être à l'écoute des citoyens et de ne pas imposer son autorité.

Travail sur les préjugés et importance du thème des minorités

La formation pousse les élèves à une prise de conscience de leurs préjugés, première étape vers leur contrôle.

On reconnaît l'individu issu de la diversité comme appartenant à telle ou telle communauté. Le respect de la culture, de la religion, des coutumes, etc. d'un individu est essentiel, par exemple un policier sikh est autorisé à porter sa coiffe traditionnelle plutôt que le casque policier classique.

Les community and race relations constituent un pan important du curriculum de formation initiale policier. Un formateur nous présente ce programme de la manière suivante : « Nous avons une large population d'Indiens, qu'ils soient de religion sikh, hindou ou musulmane, et ce que nous disons vraiment à nos policiers, c'est "Vous devez connaître ces populations parce qu'elle vivent au sein de notre communauté, nous sommes une communauté multiculturelle, et nous devons être conscients de leurs cultures"».

Des travaux de groupe sont organisés, chaque groupe travaille sur une minorité: indous, sikh, gens du voyage, antillais, etc.. La consigne est de réfléchir aux croyances, aux particularités diverses (diététiques, rites funéraires, rôle de la femme, etc.) qui peuvent avoir des incidences pour le travail du policier, et l'exposer ensuite devant la classe pour en

discuter. Par exemple, le fait que le rite funéraire musulman prévoit que le corps soit enterré le plus rapidement possible (ce qui est délicat dans le cas d'un examen du corps), et qu'il est « interdit » à des non-musulmans de toucher le corps, (et qu'il faut donc porter des gants). L'idée est d'avoir cette connaissance et cette compréhension, pour ne pas commettre d'impairs, d'une part, et pouvoir mieux expliquer et donc faire accepter certaines obligations légales à ces communautés, d'autre part.

Une autre séance animée par le *force equality advisor* introduit l'historique de la législation anglaise sur les discriminations. Par exemple, il s'arrête sur le « *Sex discrimination Regulation* » de 1999, et propose ce cas à la discussion : « Qui doit fouiller une transsexuelle, une femme qui veut devenir un homme ?! ». Après discussion où chacun exprime son point de vue, il suggère en forme de conclusion de simplement demander si la personne souhaite être fouillée par un homme ou une femme. Il admet que c'est délicat, et que la décision leur revient, « mais respectez la dignité autant que vous le pouvez ».

D'autres séances sont organisées sur ces thèmes : d'abord une demi-journée animée par un travailleur social antillais, qui raconte aux élèves son histoire, son arrivée en Angleterre à 18 ans, et son travail avec la police en tant que travailleur social. Il élargit ensuite à l'ensemble de la communauté antillaise et présente par exemple des chiffres issus de recherches sur les discriminations à l'arrestation qui montrent qu'un jeune noir a beaucoup plus de chances de se faire arrêter qu'un jeune blanc, ce qui crée quelques échanges polémiques au sein de la classe.

Des jeux de rôle consistent à se mettre dans la peau des immigrés qui viennent d'arriver, relativement démunis et perdus. Il s'agit d'essayer de comprendre ce que ces personnes vivent. Au-delà de ces séances au sein de l'école, des visites en extérieur au sein de structures religieuses ou culturelles sont également organisées. Nous avons, par exemple, assisté à des visites au temple sikh ou à la mosquée. Le but avoué est de faire tomber les barrières, connaître la culture des autres, et comprendre leur comportement avec la police (quelles précautions la police doit-elle prendre lors d'une intervention ? À qui parler ?). L'idée étant que les relations entre les deux groupes s'amélioreraient s'ils se connaissaient mieux. Globalement, on sent l'attente de la part de la communauté d'une police proche d'elle, ce qui nous intéresse en termes de relation police/population.

Autre sortie : une soirée dans un bar de minorités sexuelles. Au cours de la séance de préparation, un policier

de liaison fait une présentation sur les crimes de haine qui visent cette communauté, et leur forte sous-déclaration.

Les policiers et les membres des minorités sexuelles se mélangent à chaque table. Après des débuts hésitants, ils se posent quelques questions sur leur vécu, leurs expériences respectives. Ils expriment leurs craintes sur la qualité du service policier vis-à-vis de leur communauté, et racontent les agressions dont ils sont victimes, souvent verbales mais qui peuvent aussi être physiques avec cette question en toile de fond : « Est-ce que je peux compter sur la police pour me protéger ? » ou pour nous accueillir de manière bienveillante quand nous portons plainte?

Pour conclure sur les éléments de formation initiale développés ici, on soutient la thèse que l'accueil des élèves policiers, la prise en compte de l'individualité, la nature de la relation élève/formateur et au-delà élève/institution, le contenu de la formation, les valeurs véhiculées, l'accent mis sur certains apprentissages, etc. prédisposent le policier à une attitude d'écoute et de compréhension et à un relationnel police/population particulier.

L'apprentissage sur le tas 9

L'étape suivante de la formation est la *tutoring period* avec un pair expérimenté chargé d'accompagner son apprentissage. Que nous dit cette étape de la relation police/population?

Une relation élève/tuteur très communicante et rassurante

L'élève n'est pas laissé à lui-même, son tuteur est un guide bienveillant. Nous avons observé le premier jour d'une tutoring period, l'élève est nerveuse et perdue (« j'étais extrêmement nerveuse, très inquiète de comment je devais me comporter, ce qu'il allait attendre de moi, je ne savais pas quand je devais parler, quand je ne le devais pas, si je devais le suivre dans chaque situation ou au contraire rester à l'écart... »), elle parle de son tuteur comme d'une « bouée de sauvetage » à laquelle se raccrocher, et compare la situation à un mouton qui accompagne son berger (a sheep being shepherded out), qui illustre l'extrême dépendance de départ du stagiaire vis-àvis de son tuteur.

Durant ces dix semaines, le tuteur installe la confiance en faisant tout d'abord connaître le secteur à son stagiaire, pour qu'il se sente à l'aise dans son nouveau rôle et sa nouvelle tenue, puis va progressivement diversifier les interventions. L'élève reste d'abord en retrait pour observer comment son tuteur s'y prend, puis il commence par faire le paperwork induit par chaque intervention (« sur la 1^{re} intervention il a fait toute la paperasserie mais sur la seconde intervention il y avait un rapport de délit à faire et une déposition à prendre donc j'ai fait le rapport et je l'ai observé prendre la déposition, j'écontais le type de questions qu'il posait et j'ai ensuite lu ce qu'il avait écrit. Environ une semaine et demie plus tard il me dit "bon tu vas prendre la déposition", et ce fut ma 1^{re} déposition [...] »).

Ensuite, grâce au soutien et aux efforts du tuteur pour mettre en confiance (« il me rassurait et me rassurait encore [...] plus il me poussait, plus j'avais l'impression d'arriver à quelque chose...»), l'élève atteint le stade où il se sent prêt à gérer seul une intervention (« ... jusqu'à ce qu'on aille sur un job et que je me dise "maintenant je veux le faire... Laissez-moi m'en occuper je vais le faire!" 10 ».

Les tuteurs sont sélectionnés et suivent une formation, où la transmission de la confiance est un point important : « Je pense que l'essentiel est la construction de la confiance, il faut que je lui dise "Tu peux le faire, tu en es capable!" Et ça donne ce petit boost supplémentaire ». Le credo est la valorisation du student constable. Pour être un bon tuteur, « les compétences en communication sont tellement importantes [...], si vous insistez sur les bonnes choses, ce qu'ils ont fait de bien, et seulement ensuite les choses qui pourraient être développées, il faut équilibrer! ».

Le tuteur à ses côtés représente pour l'élève une présence bienveillante, valorisante et encourageante. Les félicitations sont très fréquentes, comme après cette intervention où l'élève a géré un incident de A à Z: un cas d'absentéisme scolaire couplé à des troubles causés dans une autre école que celle de l'écolier en question ; le student constable dialogue avec la famille, prend rendez-vous pour le lendemain, le tuteur restant uniquement spectateur. De retour dans la voiture, il lui fait un retour : « tu m'as impressionné! Bravo! Tu as donné exactement l'information qu'il fallait, ni plus ni moins », les entretiens confirment à quel point ces retours sont appréciés des élèves. D'après un Student constable liaison officer (présent dans chaque commissariat – autre que le tuteur), la règle veut que le tuteur soit « très gentil et très sympathique [...], il doit être un guide, une aide, une personne-ressource, quelqu'un à aller voir si vous avez des problèmes, vous devenez un oncle».

⁽⁹⁾ Nous avons consacré un article à ce seul thème, sous l'angle comparatif France/Angleterre (Cassan, 2011).

⁽¹⁰⁾ Cassan, 2011, p. 371.

Autonomie, action et valorisation du student constable

L'accent est mis sur l'action avec l'idée que c'est en « faisant » qu'on apprend. Les élèves en formation doivent être actifs et entreprenants. À ce titre, ils procèdent tout à fait légitimement à des arrestations et prennent l'initiative de mener des interventions en quasiautonomie. Il est d'ailleurs assez frappant de constater le degré d'autonomie dont jouit l'élève policier anglais, par exemple lorsqu'un binôme élève/tuteur intervient dans un bureau de poste, à la suite d'un incident. L'élève prend la déposition et interroge les témoins, pendant que le tuteur passe à l'arrière-boutique avec un responsable pour visionner la vidéo de la caméra de surveillance (CCTV). Plus tard dans la voiture, c'est le débriefing. Le tuteur lui demande comment ça s'est passé, ce qui a été, ce qui a posé problème, etc. Dans cet exemple, il est remarquable de voir que c'est l'élève qui procède aux auditions et le

> tuteur qui regarde et accomplit la tâche mineure du visionnage de la cassette vidéo. Ici, l'initiative est laissée à l'élève, on ne sent pas la relation hiérarchique mais plutôt une forme d'égalité.

> Dans un autre exemple, en pleine nuit calme, un véhicule de police croise un camion présentant un défaut d'éclairage. L'élève le remarque, fait comprendre à son tuteur qu'il doit faire demi-tour, il s'exécute. L'élève va seule à la rencontre du chauffeur pour l'informer simplement du défaut et penser à y remédier. De retour dans la voiture, elle explique sa démarche au tuteur qui acquiesce. Ce qui est intéressant, c'est qu'il n'y a eu aucune incitation de la part du tuteur, ni de concertation au préalable sur ce qu'il fallait faire.

L'autonomie concerne ici également la décision (de ne pas sanctionner le chauffeur). On a observé dans bien des cas, au cours de la *tutoring period* un retournement progressif de « leadership ». On est passé d'une situation où le tuteur mène à une situation où l'élève mène et le tuteur prend une position d'observateur en retrait.

L'autonomie consiste également à faire du stagiaire un interlocuteur dont l'avis est tout à fait valable, au même titre que celui des policiers d'expérience, il était fréquent

lors de nos observations que le tuteur sollicite l'avis de l'élève. On repense ici au profil des recrues (*life experience*) qui procure une certaine légitimité, des savoirs et une expérience utile pour le travail policier.

Nous avons observé des scènes où l'élève n'hésite pas à reprendre son tuteur jugé trop tendre avec une adolescente prise en flagrant délit de vol à l'étalage. Cette dernière, en larmes, s'excuse, le tuteur fait preuve d'indulgence avec elle, au contraire de l'élève. Le *debrief* donne lieu à des échanges de points de vue un peu différents au cours d'un échange équilibré et respectueux¹¹.

On a même observé une discussion collective au commissariat au cours de laquelle une élève policier, à propos d'une affaire de harcèlement, clarifie certains points de droit qui n'étaient pas clairs dans l'esprit du tuteur ou des autres policiers présents (l'élève est titulaire d'une licence de droit). Deux surprises : qu'une élève reprenne son tuteur et d'autres titulaires, et que ces derniers reçoivent aussi bien ces remarques, de manière constructive et positive.

L'humilité

En Angleterre, le maître mot entre tuteur et élève est le dialogue en toute sincérité : il s'agit de s'avouer ses faiblesses réciproques. Précisons à cet égard que ce contrat de transparence (encouragé par l'organisation) se construit dans le temps : le stagiaire rencontre son tuteur avant de faire son stage et ils apprennent à faire connaissance l'un avec l'autre, de sorte que le stagiaire puisse oser poser toutes les questions délicates.

Cette relation de grande proximité conduit par exemple à s'excuser l'un envers l'autre. C'est du moins ce qu'affirme un tuteur à l'occasion d'une intervention où sa stagiaire et lui-même ont montré des signes de stress. Ils se sont tous les deux avoués avoir été peut-être un peu « dur » (*harsh*). Il est remarquable que le tuteur s'excuse tout autant que l'élève, faisant preuve d'humilité.

L'humilité du tuteur s'exprime aussi dans le simple fait de reconnaître son ignorance. Il ne s'agit pas de prétendre tout savoir face à l'élève : « Si je ne sais pas, je vais dire "Je ne sais pas !" C'est aussi simple que cela. Je trouve que ça n'a pas de sens de transmettre vos mauvaises manières de faire ou vos manques de connaissance à cette personne. Si je ne sais pas quelque chose, nous allons chercher, soit dans les codes de loi ou sur l'ordinateur ou en demandant à quelqu'un d'autre. Je n'ai aucun problème avec ça ».

⁽¹¹⁾ Cassan, 2011, p. 375.

La transparence, la sincérité et l'humilité du tuteur sont observées in situ au cours des débriefings. Par exemple après cette intervention sur un accident de la circulation entre une automobiliste et une cycliste à un rond-point. Une discussion intéressante s'engage dans la voiture après l'intervention, le tuteur : « Il vaut mieux d'abord faire un contrôle d'alcoolémie, ce que nous avons fait n'est pas le bon exemple, enfin pas ce que tu as fait, mais ce que j'ai fait! Ne le prends pas comme exemple, j'aurais dû d'abord mesurer son alcoolémie ». L'élève, quant à elle, explique qu'elle a consolé la cycliste, qui était très choquée, et qu'elle l'a même prise dans ses bras, elle se demande si elle a bien fait, et par là même sollicite l'avis de son tuteur qui la rassure « Non, c'est bien. Je l'aurais fait aussi! Enfin, femme-femme, c'est ok, moi peut-être pas... ». Au passage on notera la proximité police/population (contact physique difficilement imaginable en France).

Prolongement de la tutoring period

Il arrive que la tutoring period d'un student constable soit prolongée, quand le niveau requis n'est pas atteint. Précisons que l'élève doit justifier de ses apprentissages en détail via son professional portfolio, et seule la validation de l'ensemble des core tasks of policing valide sa formation et lui permet d'être assermenté pour la patrouille seule. Il est intéressant de noter que souvent l'insuffisance constatée touche la communication, la manière de parler au public : « quand il parlait aux gens, il ne parlait pas au "bon niveau" et il n'était pas capable de s'adapter au "bon niveau" ». Les bonnes capacités en communication constituent effectivement une compétence incontournable dans la police anglaise.

En conclusion de cette partie, nous soutenons la thèse que la manière dont le *student constable* est considéré et encadré par son tuteur (et par extension par son organisation), donc à l'interne, le prédispose à des relations de confiance, d'entraide, de respect, de communication et de valorisation à l'externe également.

La socialisation à une culture policière spécifique

Nous ne développerons pas ici le concept de culture policière largement débattu dans la littérature sociologique anglo-saxonne¹². Nous retiendrons la définition énoncée dans l'introduction ; et nous insisterons sur les traits spécifiques à l'Angleterre qu'a fait émerger notre enquête de terrain en France et en Angleterre.

L'empathie pour les victimes

L'empathie s'invite dans la relation victime/police anglaise. On l'a vu dans le récit de terrain à propos d'un accident entre une automobiliste et une cycliste (que l'élève policier prend dans ses bras pour la réconforter). À l'occasion d'un cours sur les violences conjugales, la formatrice explique que pour rassurer une victime et la mettre dans les meilleures dispositions possibles pour témoigner, il convient d'être très accueillant et bienveillant, de lui offrir un thé, etc. Il s'agit de réconforter quelque peu la victime et de la mettre à l'aise. La formatrice raconte une anecdote: « une femme philippine enfermée chez elle par son mari anglais, qui n'était pas sortie pendant environ un mois, tout était sous verrou (même le téléphone). La plupart des femmes dans cette situation ne veulent pas quitter leur partenaire, elles veulent juste que la violence cesse. Le message que vous devez faire passer est : "N'hésitez pas à venir me voir, on prend un café..." ».

Le dialogue et encore le dialogue

D'autres parties de l'article l'ont souligné, le dialogue avec le public est une constante, une donnée de base du métier. Il est intéressant de voir jusqu'où la patrouille anglaise va faire confiance au dialogue pour arriver à ses fins. Il apparaît clairement de l'ensemble de nos observations que les policiers anglais vont recourir à la force physique bien plus tard que la patrouille française. Par exemple lorsqu'une patrouille avec une student constable fut appelée sur une intervention alors que plusieurs véhicules s'y trouvaient déjà pour débloquer la situation par le dialogue. Le recours à une femme était une étape supplémentaire pour retarder au maximum le recours éventuel à la force (une dame qui refuse une hospitalisation contrainte en hôpital psychiatrique). À notre arrivée, 4 policiers se trouvent déjà sur place, ainsi que 2 ambulanciers et 2 médecins, et un autre véhicule policier arrive en même temps que la nôtre. L'élève discute longuement avec la dame pour essayer de la raisonner (ce que n'avaient pas réussi à faire les policiers déjà sur place), avec beaucoup de gentillesse et de patience. Elle l'aide à préparer ses dernières affaires et cherche à la rassurer. La dame finit par accepter de partir. Au cours de l'entretien mené ultérieurement avec l'élève, celle-ci confirme l'intérêt de sa venue : amener une collègue femme pour apaiser plutôt que de recourir à la force (aussi parce qu'une « nouvelle tête » peut servir de « déclic » alors qu'il y a blocage avec les collègues déjà sur place). Le non-recours à la force physique est ici remarquable (autant qu'il apparaît

⁽¹²⁾ Pour une approche globale de la culture policière, voir Foster (J.), 2003, «Police cultures», chapter 9, in Newburn (T.), Handbook of policing, Willan Publishing, 196-227.

également très gourmand en ressources et en temps). La culture policière anglaise s'est construite dans un rapport singulier à l'utilisation de la force physique. Les longs et controversés débats parlementaires de la fin du XVIII^e et du début du XIX^e pour instituer la première police professionnelle moderne à Londres (*Metropolitan police*) ont donné le ton : tout sauf une police à la française (les références sont explicites), centralisée, armée, et politique (c'est-à-dire rendant compte/responsable d'abord auprès des institutions). On en voit encore les traces aujourd'hui.

L'importance attachée à la communication est confirmée quand nous demandons aux policiers anglais lors des entretiens quelles sont pour eux les principales qualités nécessaires au policier. Invariablement, ce sont les communication skills qui arrivent en pole position : « Je pense que le secret du travail policier est d'être capable de parler aux gens, qu'ils aient 80 ans ou 2 ans, qu'ils soient millionnaires ou qu'ils soient aux minima sociaux, vous devez être capable de parler à tout le monde, de leur parler professionnellement, et vous savez... d'une manière sympathique. Je pense que si vous pouvez faire ça, et vous débrouillez avec la paperasse, alors je pense que vous ferez un bon policier».

Gouvernance, légitimité et responsabilité

Au-delà du construit socio-historique de l'institution police évoqué au paragraphe précédent, cette culture policière spécifique se comprend aussi par le système de gouvernance de la police : une structure tripartite entre Home office, Chief police constable (propre à chacune des 43 police forces), et Police Crime Commissioner (une personne élue spécifiquement pour ce poste dans chacun des 43 territoires policiers). Ce dernier dispose d'un budget conséquent (pour mener des actions ou études). Il représente les citoyens et a pour objectif de s'assurer qu'un service policier de qualité soit rendu. Ce système accorde une place/voix plus importante aux citoyens et contribue à une plus grande légitimité de la police auprès de la population. La police doit ainsi davantage rendre des comptes (accountable) à la population locale, plutôt qu'au gouvernement ou institutions centrales comme c'est le cas en France par exemple. Au travers des entretiens et observations, il ressort que le policier anglais se sent redevable/au service de la population, il a toujours été clairement identifiable individuellement par son matricule visible en gros caractère (afin que le citoyen puisse se plaindre s'il estime avoir été mal « servi »), sans que cela ne pose polémique. Dans le même esprit, en tant qu'observateur accompagnant les patrouilles, nous étions constamment introduits au public et le policier

leur demandait d'abord si ma présence ne les dérangeait pas. Ainsi, il nous est arrivé de nous tenir à l'écart lorsque le citoyen ne tenait pas à notre présence. Le primat aux citoyens en quelque sorte.

Conclusion

D'abord la manière dont l'institution policière recrute ses student constables et le profil de recrue résultant (candidats mûrs ayant des qualités relationnelles et communicationnelles et une riche expérience de vie) ; ensuite la formation initiale prodiguée (absence de formalisme hiérarchique, style pédagogique très interactif, encouragements, travail/ auto-analyse sur les préjugés, ouverture sur la société et les groupes minoritaires) ; suivie de l'apprentissage sur le tas encadré par son tuteur (échange d'égal à égal, valorisation de la communication transparente et constructive, bienveillance et encouragements, mise en situation de responsabilité); et enfin les dispositions culturelles propres à son organisation (empathie pour les victimes, notion de service et primat du dialogue avec le citoyen, utilisation de la force évitée à tout prix) vont tous prédisposer/déterminer un certain relationnel police/population.

Pour le dire autrement, la socialisation policière anglaise augure d'une approche préventive et bienveillante, que ce soit dans la relation pédagogique recrue/formateur puis policier d'expérience ou plus globalement dans la relation police/population.

L'aboutissement de l'apprentissage (la patrouille indépendante), le fait que le policier anglais de patrouille ne soit pas armé d'une arme à feu, ou encore la gouvernance tripartite de la police anglaise (notamment l'importance du *Police and Crime Commissioner* représentant de la société civile dans chaque *county*, et l'autonomie du *Chief police constable* pour adapter les orientations policières au local) participent au tableau d'ensemble et nous disent chacun quelque chose de la relation police/population.

Le modèle policier anglais peut être présenté comme un service qui a hérité d'un mandat élargi de fournir un service au public qui dépasse la lutte exclusive contre les crimes et délits et le maintien de l'ordre public. Il consiste également à fournir un service de qualité à des « citoyens-clients » envers lesquels très peu de force est utilisée mais plutôt de l'écoute, de la compréhension et de l'empathie ¹³.

⁽¹³⁾ Voir p.17 de Mawby (R.I.), 2003, "Models of policing", in Newburn (T.), Hanbook of policing, Devon, Willan Publishing, 15-40.

de la police : un dialogue basé sur des données à Londres

Flizabeth A STANKO

Le présent article s'intéresse à la manière dont le public peut faire entendre sa voix au sein d'un service de police. La majorité des dialogues de cet ordre semblent tourner autour de comités consultatifs, de groupes de travail interservices et d'autres forums d'expression témoignant de l'influence des citoyens au sein de leurs communautés locales, l'adopte ici un autre mode de réflexion sur la manière dont le public peut avoir et a une influence sur les pratiques policières – et ce en tant qu'utilisateur des services de police, contribuable et partie prenante dans la mise en place de services de police de qualité pour la communauté dans son ensemble. Cet article porte sur la manière dont ces informations sont générées et exploitées au sein d'un service de police de grande ampleur (le Metropolitan police service de Londres ou Met) et de son organisme de supervision au sein du Mayor's Office – le cabinet du maire.

Faire la police dans une ville internationale

ondres, capitale du Royaume-Uni, est une ville éclectique, hétérogène et en expansion. Sa population augmente de jour en jour et compte actuellement 8,8 millions d'habitants, les prévisions propulsant ce nombre à 10 millions d'ici moins de dix ans. La ville s'étend sur une superficie d'environ 1 550 km² divisée en de nombreux secteurs et quartiers locaux. Londres abrite certains des habitants les plus riches mais aussi les plus démunis du Royaume-Uni, et l'écart entre les Londoniens les plus riches et les plus pauvres se creuse. Les habitants les plus pauvres représentent plus d'un quart de la population, et les zones dans lesquelles ils résident présentent les taux les plus élevés d'agressions et de délits.

Maintenir l'ordre dans la capitale relève de la responsabilité du Metropolitan Police Service (appelé « Met »), qui dispose d'une force de près de 32000 agents assermentés et de milliers de personnels administratifs et techniques chargés de préserver la sécurité dans la ville. Le Met assure une grande variété de fonctions policières, de la préservation de la sécurité et de la sûreté de la famille royale à la protection des intérêts du Royaume-Uni au sein de la capitale et à l'international en passant par la sécurité de la population particulièrement hétérogène qui réside et travaille à Londres. Parvenir à maintenir l'ordre auprès d'une population de cette ampleur, qui habite ou se rend chaque jour à Londres pour travailler, dépend clairement de la solidité des relations établies entre la police et les habitants de la ville.

L'avant-projet du Policing and Crime Plan 2017-20201 – plan pour la police et la lutte contre la criminalité - s'appuie sur les opinions des Londoniens en citant pour source le Public Attitudes Survey (PAS) – sondage sur l'état d'esprit du public - réalisé par le MOPAC, bureau du maire pour la police et la lutte contre la criminalité (Mayor's Office for Policing And Crime). Le présent article s'intéresse à la manière dont ce sondage est devenu le reflet de l'opinion publique dans le contexte du dialogue portant sur la police et les priorités publiques. Ce sondage mené auprès des Londoniens constitue l'un des principaux fondements des discussions portant sur la confiance accordée par le public à la police (cf. Jackson, Bradford, Stanko et Hohl 2013 et autres). Le PAS est désormais utilisé systématiquement au sein du MOPAC comme référence en ce qui concerne l'opinion publique des Londoniens à l'égard de la police. Initialement utilisé au sein du Met (où il servait pour les retours en interne sur l'opinion publique à l'égard de la police), ce sondage est désormais utilisé par son organe de supervision – le Mayor's Office – en tant que source capitale concernant l'opinion de la population londonienne à l'égard de la police. C'est ce cheminement que ce texte s'attachera à faire découvrir au lecteur.

Elizabeth A STANKO



Professeur émérite à l'Université Royal Holloway, fellow de la Royal Society of Arts, Betsy

Stanko a été notamment chef du département recherche de Bureau du maire de Londres pour la police et la délinquance. Officier de l'Ordre de l'Empire britannique, elle a publié plus de 80 ouvrages et articles au cours de sa carrière (voir notamment Intimate Intrusions: Women's Experiences of Male Violence).

Ce que pense le public de la police : le Public Attitudes Survey de Londres, de 1983 à aujourd'hui

À sa naissance, le *Public Attitudes Survey* de Londres était destiné à sonder l'opinion publique concernant les besoins, les priorités

et les expériences des citoyens vis-à-vis de la police de Londres. Avant l'édition 2002 du sondage, environ 4 000 entretiens par an étaient réalisés dans toute la ville pour recenser les opinions d'un échantillon représentatif de résidents au sein des 32 arrondissements (divisions électorales et administratives) de Londres. Cet outil était utilisé en interne par le Met à titre d'exercice de consultation publique dans le cadre de procédures de planification organisationnelle et d'auto-évaluation. En 2002, le gouvernement central a demandé à ce que les arrondissements locaux réalisent des audits portant sur la criminalité et les troubles locaux, donnant ainsi un nouveau statut et davantage d'importance à la consultation du public. Les différents quartiers ont réalisé des évaluations « Best Value » pour mesurer la performance administrative en se centrant particulièrement sur des indicateurs de performance (Best Value Performance Indicators) et sur les objectifs de planification des autorités locales axés sur les questions de l'apaisement des craintes du public, la peur de la criminalité, la visibilité de la police, la satisfaction du public vis-à-vis des services policiers et le sentiment de cohésion communautaire. Les améliorations réalisées par les sociétés de conseil externes sur le plan des méthodes de sondage du public et les progrès effectués en matière de statistiques et de technologies ont permis d'adopter une approche de la randomisation plus systématique que des observations globales reposant sur des exercices de pondération pour garantir la prise en compte des opinions des différentes parties de la population à l'égard de la police.

En 2004, le sondage *PAS* a été revu pour devenir une source d'informations de meilleure qualité sur la perception du public vis-à-vis de la police dans les quartiers de Londres, et a subi d'importantes modifications à la lumière de l'initiative londonienne *Safer Neighbourhoods*, consistant à adopter une approche basée sur le concept de police de proximité. En 2004, le *Met* a mis en place une stratégie « d'apaisement des craintes » et a établi un modèle d'organisation de la police à l'échelle des circonscriptions. La *Metropolitan Police Authority*, organe de supervision du *Met* à

⁽¹⁾ www.london.gov.uk/mopac

l'époque, était disposée à apporter son soutien au sondage car celui-ci permettait l'intégration d'informations stratégiquement exploitables et pertinentes sur le plan local. Ainsi, dès 2004, l'importance de l'opinion publique vis-à-vis de la police dans la perception globale de la performance policière en tant que service public a commencé à être reconnue.

De 2004 à 2014 (j'ai intégré le Met en 2003), la méthodologie de sondage a évolué pour traiter un certain nombre de questions soulevées en raison de l'évolution constante et du caractère international de la ville. Jonathan Jackson et Ben Bradford ont été invités à contribuer au sondage en accordant une importance particulière dans l'approche du sondage aux sections consacrées à la cohésion communautaire, à la confiance du public et à l'équité (cf. en particulier la description du sondage donnée dans Jackson, Bradford, Stanko et Hohl 2013: 22-6). À plusieurs reprises, le sondage a dû être adapté afin de refléter de manière plus précise les opinions publiques à l'égard de la police à l'échelle des circonscriptions, mais également les disproportions existant entre les lieux, ou encore les facteurs favorisant la méfiance du public visà-vis de la police. En fonction des discussions menées au sein du gouvernement, de l'organe de supervision ou sur le plan de la planification stratégique des actions policières à Londres, l'analyse se centrait sur l'étude des facteurs associés à l'amélioration des pratiques policières dans le cadre d'événements publics, sur les Jeux olympiques, sur la confiance dans les quartiers et sur la résolution des problèmes locaux. Au cours de cette décennie, le sondage a été utilisé par le centre stratégique du service de police à des fins de planification et d'évaluation de la performance au plus haut niveau (du conseil d'administration aux réunions d'étude de la performance locale visant à évaluer la manière dont les agents de police locaux géraient les problèmes de criminalité locaux). Le sondage constituait ainsi l'un des piliers de l'évaluation de la performance servant à étudier l'impact de différents « événements » sur les pratiques policières, ainsi que les répercussions d'autres événements (tels que les émeutes de Londres en 2011, cf. notamment Hohl, Stanko et Newburn 2012). En tant qu'outil proactif, le sondage a pu parfois être utilisé par des agents de grade intermédiaire pour traiter de questions spécifiques à certaines populations au sein de leur circonscription. À mesure que certains agents de grade intermédiaire avaient de plus en plus de facilités à exploiter les données issues des sciences sociales (après des années d'appropriation et de maintien du dialogue sur la confiance du public à l'ordre du jour), les résultats du sondage et leur analyse ont gagné en importance pour le *Met* en tant qu'organisation, mais également au sein des débats théoriques globaux sur la confiance accordée à la police. La section suivante décrit l'évolution de l'analyse et la manière dont celle-ci a été adaptée pour correspondre au système de performance stratégique du *Met*. Ces évolutions ont permis au sondage de devenir l'un des fondements de la compréhension et de l'amélioration des pratiques policières à Londres, comme l'illustre l'actuel *Policing and Crime plan*, qui est en libre consultation.

Constituer une base de données sur la confiance accordée par le public à la police

Les dernières décennies ont été marquées par un dialogue actif entre le gouvernement, les chercheurs et la police. Au cours des quinze dernières années, les fondements scientifiques promouvant l'obtention stratégique de la confiance du public envers les services de police ont pris une importance grandissante. Avec l'influence des travaux de Tyler (1990), les perceptions publiques de la police en tant qu'institution juste et équitable se sont avérées être un moteur conséquent pour renforcer le sentiment de légitimité associé à la police. Les préoccupations des citoyens vis-à-vis de la criminalité, les perceptions des troubles à l'ordre public de faible ampleur dans leur quartier et les idées relatives à la cohésion sociale ont toutes trois des impacts significatifs sur l'opinion des citoyens à l'égard de la police (Girling et al. 2000 ; Jackson et Bradford 2009 ; Loader et Mulcahy 2003). Les changements sociaux affectant les attentes des citoyens, tels que le déclin de la déférence et la hausse des tendances consuméristes, sont également susceptibles d'influer sur la confiance accordée par le public à la police (Jones et Newburn 2002; Loader et Mulcahy 2003; Reiner 2000).

Le moyen le plus fiable et le plus couramment employé pour mesurer l'opinion publique générale à l'égard d'institutions telles que la police est celui du sondage, à l'instar du *Public Attitudes Survey (PAS)*². Le *PAS* consiste en un questionnaire de 25 minutes (voire 35 pour certaines années) mené en face à face. Actuellement, il est réalisé auprès de 12 000 Londoniens tous les ans, et auprès de 3 000 Londoniens tous les trimestres selon un système de roulement³. Les données

⁽²⁾ Cette partie s'appuie sur un texte antérieur de Stanko et Bradford (2009).

⁽³⁾ Le sondage coûte plus de 600 k £ par an, mais représente une boucle de rétroaction et un baromètre majeurs des perceptions publiques et de la manière dont ces perceptions varient selon les Londoniens, et forme un précieux outil pour établir un diagnostic concernant les problèmes, les lieux et les individus qui nécessitent de meilleurs services et une protection accrue de la part de la police.

obtenues viennent compléter les discussions menées au sein du Met, du Mayor's Office et entre les partenaires clés, tels que les collectivités locales et les groupes de soutien aux victimes. Ces données permettent parfois de détecter des problèmes graves devant être abordés (en particulier sur la question des services policiers assurés auprès des citoyens vulnérables) et de voir si les stratégies et les actions policières influent sur la manière dont les citoyens perçoivent la police. Au départ, lorsque le sondage a été présenté comme une forme d'évaluation de la performance au sein du Met, des suspicions ont été exprimées quant au recours à un sondage d'opinion publique aléatoire pour mesurer l'efficacité de la police⁴. Au départ, les agents de police n'acceptaient pas que des résultats de sondages soient utilisés pour mesurer leur « travail ». Une partie de leur scepticisme pourrait être synthétisée comme suit :

- Nombreux sont les agents de police qui estiment que les sondages ne permettent pas de recueillir les opinions de « suffisamment » de citoyens et qui craignent que le vécu d'un échantillon de résidents leur donne suffisamment de confiance pour généraliser leurs succès (ou leurs besoins d'amélioration);
- De nombreux agents de police ont indiqué qu'ils n'appréciaient pas le fait que les citoyens donnent leur opinion concernant des choses « qu'ils ne connaissent pas »; leurs perceptions devraient être compensées par des expériences directes (point abordé ultérieurement);
- Sauf dans les cas où les agents ont véritablement lu les études réalisées, ils ne les prennent tout simplement pas au sérieux et n'estiment pas qu'elles puissent constituer un reflet valable du travail qu'ils effectuent jour et nuit.

Trop souvent, les agents de police pourraient tirer profit d'une question en particulier et s'appuyer sur les questions les plus favorables pour attester de leur performance. Toutefois, les participants au sondage sont généralement invités à répondre à une série de questions liées à une problématique spécifique, par exemple concernant le degré d'efficacité de la police perçu par les citoyens. Les travaux méthodologiques menés sur une grande variété de sujets indiquent que lorsqu'ils doivent répondre à des questions sur l'efficacité de la police face à un problème spécifique (ex : trafic de stupéfiants), il est peu probable que les participants aient une opinion détaillée, mais ceuxci affichent souvent une opinion générale sur l'efficacité de la police dans son ensemble. Le sondage révèle

également que les individus résidant près de lieux associés au trafic de stupéfiants possèdent une opinion éclairée et expérimentée, un point qui se reflète également dans les résultats de l'analyse.

Ainsi, au fil de mon travail sur la contribution des analyses de sondages publics à la réflexion et aux évolutions stratégiques de l'approche du Met en matière de police de proximité, et avec l'étude des disparités entre les opinions des « blancs » et des « non-blancs » (ou entre celles des hommes et des femmes) parmi les Londoniens, ou l'évaluation du soutien de l'opinion publique à l'égard du port de caméras-piétons, les analyses et les résultats des sondages se sont infiltrés dans le discours de nombreux agents de police. Différentes opportunités d'étudier l'impact d'événements réels sur la confiance du public, notamment avec les attentats perpétrés dans le centre de Londres, les Jeux olympiques ou le décès d'un spectateur lors d'un événement public prestigieux, ont permis aux agents de police d'observer les répercussions de leur comportement sur les Londoniens. Différentes opportunités associées se sont présentées pour utiliser des big data en vue d'analyser l'impact de changements globaux ayant pris place à Londres en raison du caractère international de cette ville en évolution, et pour échanger autour des stratégies organisationnelles à mettre en place au niveau de la police pour faire face aux conséquences des changements sociaux. Par chance, le rôle que j'ai exercé au sein du Met pendant plus d'une décennie visait à faciliter la familiarisation des policiers avec les résultats des recherches, en vue de les comprendre, de les exploiter et de se les approprier. Ainsi, ces résultats ont été intégrés à différents forums d'échange pour la formation et l'évaluation de la performance. Par exemple, les données issues du sondage ont été intégrées aux formations initiales de la police de proximité, dans lesquelles tous les nouveaux membres des équipes de proximité sont exposés aux réflexions liées à la question du « public ». D'autres années, tous les capitaines de district étaient exposés à ces réflexions par le biais des sessions de formation des capitaines. Les réunions d'évaluation de la performance globale du Met ont également intégré ces résultats. Il existe une multiplicité de situations dans lesquelles les agents devraient connaître les résultats du sondage, comprendre ce qu'impliquent les résultats et proposer une approche permettant de continuer à accroître la confiance du public. Le fait que le Mayor's Office s'appuie sur les observations et les perspectives défendant l'importance de l'opinion publique est essentiel, puisque les agents peuvent être

⁽⁴⁾ Ce niveau de suspicion a chuté, bien que chaque nouvelle vague d'agents de grade intermédiaire traverse une période d'appropriation où ils remettent en question les résultats du sondage, en particulier lorsqu'ils dirigent une équipe chargée d'améliorer l'opinion publique au niveau local.

continuellement invités à expliquer la manière dont ils assurent les services de police à l'échelle locale et à parler de la manière dont les citoyens les perçoivent.

L'un des moyens employés pour apprendre à utiliser ces données en vue d'éclairer les actions du Met a été de remettre en question la perspective du Met à l'égard de ce qui était le plus important dans la police aux yeux du public. Avec le temps, j'ai compris que les agents de police étaient plus enclins à croire que leurs actions (et leur efficacité à lutter contre la criminalité) représentaient le facteur le plus influent vis-à-vis de l'opinion publique. Or, en réalité, peu d'individus ont des expériences ou des contacts directs avec la police. Ce que semblent indiquer les recherches, c'est que le contact a une influence majoritairement - mais non exclusivement - négative sur les opinions des citoyens à l'égard de la police (cf. Skogan 2006; Bradford, Jackson et Stanko 2009). Les perceptions qu'ont les citoyens vis-à-vis de l'efficacité de la police reposent sur les réponses à un certain nombre de questions associées. Il est possible de se faire une bonne idée de ce que les citoyens pensent concernant l'efficacité de la police en combinant leurs réponses à des questions spécifiques à l'aide de différentes techniques statistiques. Cette approche a été adoptée pour mettre au point un certain nombre de concepts clés (ancrés dans une réflexion théorique) reflétés par plusieurs questions du sondage.

Un modèle de confiance du public – fondé sur la manière dont les Londoniens ont répondu au sondage PAS au fil des années – a été élaboré pour inciter le Met à percevoir le public comme un participant important à l'instauration d'une police de qualité à Londres. Le processus d'affinage et de mise à l'épreuve de ces techniques s'est déroulé sur plusieurs années. Après des efforts considérables de décorticage de l'analyse des données au fil des années, Stanko et Bradford (2009) ont recommandé de se concentrer sur quatre facteurs ayant des impacts concrets sur la confiance générale et pouvant être modulés sous l'influence de la police. Ce dernier point ne peut être sous-estimé. D'après mon expérience, les agents de police pensent que l'opinion publique est soit influencée par des facteurs qui échappent à leur contrôle (ex : situation économique ou classe sociale), soit par des facteurs sur lesquels ils ont un contrôle absolu (contact direct avec des citoyens qui « les apprécient »). La nécessité d'un dialogue (qui demeure aujourd'hui d'actualité) pour convaincre les agents de police qu'ils peuvent en effet influencer l'opinion des citoyens à l'égard de la police est considérable et continue. Les agents de police qui ne sont pas au fait des débats menés dans le domaine de la recherche et des années de savoirs accumulés ont des croyances solidement établies vis-à-vis du public et de son soutien à leur égard. Il a fallu de longues et vastes discussions pour que la responsabilité de l'obtention et de l'amélioration du soutien du public revienne finalement aux dirigeants de la police et aux agents de première ligne.

Les quatre grands moteurs de la perception des Londoniens vis-à-vis de la police sont :

- la capacité de la police à faire preuve d'efficacité (en réagissant aux situations d'urgence, en gérant les troubles à l'ordre public et la sécurité des événements publics, en assurant une présence visible et en luttant contre la criminalité);
- la mesure dans laquelle les agents traitent les citoyens avec équité et respect (égalité de traitement) et se montrent serviables et aimables lorsqu'ils sont sollicités;
- la mesure dans laquelle la police est à l'écoute et agit face aux préoccupations des citoyens dont ils assurent la sécurité (engagement communautaire);
- la réactivité de la police face aux comportements locaux antisociaux (*troubles locaux*).

Pour attirer l'attention des agents de police et répondre à la question « et maintenant ? » (« peut-être sommes-nous d'accord avec l'analyse, mais que devons-nous désormais faire en tant qu'agents de police ? »), il a fallu intégrer ces travaux à un cadre de performance pour inciter les agents à réfléchir différemment à ce qu'ils faisaient et à la manière dont ils le faisaient. Les dirigeants devaient accepter d'inclure l'opinion publique et de s'en servir pour évaluer leur propre capacité à encourager les autres à tenir compte de l'opinion publique. Il est important de comprendre que l'évolution des pratiques policières ne peut se faire sans harmoniser le travail de tous les grades de la police. Le Met est une très grande organisation, et il est donc inévitable que l'ensemble de son personnel ne sache pas forcément que le public est un élément crucial pour la qualité des pratiques policières, et que tous ne corroborent pas cette idée. La clé est donc de saisir toutes les occasions possibles de sensibiliser l'ensemble des agents de police de tous grades. Du préfet de police aux chefs de districts, les recherches semblent indiquer que la confiance du public favorise la coopération publique pour tous les agents de police opérationnels. Les données relatives à la performance de l'ensemble du personnel (cf. ci-dessous) permettent aux chefs de districts de visualiser l'évolution des données liées aux principaux facteurs moteurs (cf. description des quatre moteurs donnée plus haut) pour chaque trimestre, ce qui leur permet ainsi de planifier leur stratégie locale d'engagement. Les discussions portant sur l'importance d'un maintien de PENDANT LONGTEMPS EN
FRANCE, L'USAGE D'AGENTS
INFILTRÉS A ÉTÉ ASSIMILÉ
À UN INSTRUMENT DE
DÉFENSE DES POUVOIRS EN
PLACE. DIFFÉRENTS RÉGIMES
POLITIQUES, AVANT ET APRÈS
LA RÉVOLUTION FRANÇAISE,
ONT EU RECOURS À CET OUTIL
DE « HAUTE POLICE » POUR
SURVEILLER, ET PARFOIS POUR
RÉPRIMER, CERTAINS DE LEURS
OPPOSANTS POLITIQUES, ET CE
JUSQU'AUX ANNÉES 1980.

la confiance du public et d'un travail continu pour l'améliorer doivent intégrées dans de nombreux espaces différents où la police opérationnelle pense pouvoir faire avancer les choses. Plus les citoyens auront le sentiment d'être traités avec justesse et équité, plus la police pourra accroître le nombre de témoins prêts à coopérer dans le cadre des enquêtes, plus les citoyens seront disposés à signaler les colis dangereux à la police, et plus la population sera disposée à respecter la loi et les instructions données par la police. Par ailleurs, les agents qui cherchent à monter en grade ont davantage de motivations à s'intéresser à l'opinion des citoyens, puisqu'ils doivent montrer

qu'ils comprennent l'importance de la confiance du public et son impact sur les pratiques policières⁵. Comme nous allons le voir dans la section suivante, ceci indique qu'il est important de réfléchir à l'établissement d'un dialogue autour de la confiance dans le contexte de l'évaluation de la performance.

L'opinion publique en tant qu'outil d'évaluation de la performance : utiliser l'expérience du public comme base de réflexion

Évaluer la performance de la police vis-à-vis de ses obligations à l'égard du public est une condition pour assurer la supervision et un leadership responsable au sein des services de police. Le public a le droit d'être au fait de cette performance, et les informations relatives à celle-ci devraient être mises à la disposition du public sous

une forme compréhensible. Nombreux sont les citoyens qui ont des questions sur l'efficacité de leur police locale. Certains peuvent se demander si la criminalité est en hausse ou en baisse, si leurs enfants sont plus en sécurité dans leur secteur qu'ailleurs, ou si la police contribue au bien-être local et à la cohésion communautaire. D'autres peuvent avoir envie de savoir si la police, en tant qu'employeur, traite bien ses employés. Comme semblent l'indiquer certaines données issues de la recherche, plus le personnel policier perçoit son organisation comme juste, meilleure sera l'expérience du public vis-à-vis de la police (Bradford, Quinton, 2014). Ainsi, la gestion de la performance ne constitue pas une simple approche de gouvernance interne. Il s'agit également d'un mécanisme permettant d'évaluer l'existence ou non d'améliorations itératives et continues dans la prestation de services d'intérêt public.

Le recours à un cadre de performance de la police est largement utilisé pour évaluer la performance des services de police vis-à-vis de leurs obligations - en tant que service public - d'assurer d'un leadership en matière de sécurité, de sûreté et de bien-être. Cela fait plusieurs décennies que les spécialistes avancent que le cadre de performance destiné à la gestion de l'amélioration continue des pratiques policières ne devrait pas être exclusivement axé sur les chiffres des infractions signalées pour déterminer la réussite des actions menées par la police. Trop souvent, ces chiffres donnent une perception en deçà de ce que la police effectue réellement. Bien qu'ils soient importants pour gérer l'efficacité et l'efficience des services, ainsi que les temps de réaction face aux situations d'urgence, les chiffres des délits graves enregistrés ou des arrestations sont présumés refléter les résultats de pratiques policières de qualité. Bien que traditionnellement, la performance policière soit jugée implicitement et explicitement uniquement d'après l'évolution des indicateurs de la criminalité, cette approche est massivement critiquée dans les débats théoriques (Sparrow, 2016). Les détracteurs de CompStat - système américain destiné à l'évaluation de la performance créé par la police de New York et reconnu pour sa contribution à la chute de la criminalité dans la ville de New York - affirment que ces réunions d'évaluation de la performance sont trop majoritairement axées sur la hausse ou la chute de la criminalité dans des quartiers donnés, ce qui influe sur la consignation des délits, et qu'elles n'ont pas toujours favorisé l'instauration de bonnes relations de travail au sein du service de police lui-même (Eterno et al., 2016).

⁽⁵⁾ Lorsque je travaillais au sein du Met, je pouvais deviner si l'on se trouvait en période de promotion en interne, car je recevais un grand nombre d'appels pour des tutorats individuels sur les pratiques policières et la confiance du public!

Comme l'observent d'autres auteurs (Hough, 2010), les cadres d'évaluation de la performance des dirigeants de la police risquent de fausser les approches des dirigeants vis-à-vis des priorités de leur service et de les inciter à consacrer leurs ressources aux problématiques qui ont été « comptabilisées » et qui semblent être les plus visibles. Malgré les tentatives de créer une vision plus complète de la performance policière dans son ensemble, les mesures de la criminalité se sont retrouvées au cœur de la majeure partie des débats portant sur la qualité des pratiques policières⁶. En Angleterre et au Pays de Galles, par exemple, le Police Performance Assessment Framework (PPAF) - cadre d'évaluation de la performance policière - a été créé en 2002. Ce cadre a pris différentes formes au fil des gouvernements nationaux successifs et servait à évaluer la police en tant que service public en Angleterre et au Pays de Galles⁷. Ce cadre bien établi d'évaluation de la performance policière a évolué au fil des ans et des régimes politiques, et continue aujourd'hui d'intégrer la satisfaction du public vis-à-vis des services de police en tant que mesure centrale pour l'évaluation de leur performance. Curieusement, c'est la satisfaction publique vis-à-vis des pratiques policières qui est rarement abordée publiquement. La HMIC (Her Majesty's Inspectorate of Constabulary – autorité chargée de l'inspection des forces de police en Angleterre et au Pays de Galles) publie actuellement une perspective plus vaste sur les pratiques policières largement axée sur les répercussions de ces dernières, à travers un cadre d'évaluation de l'efficacité, de l'efficience et de la légitimité de la police intitulé PEEL (Police Effectiveness Efficiency and Legitimacy)⁸ (cf. encadré ci-dessous). Les trois piliers de ce cadre sont l'efficacité, l'efficience et la légitimité. C'est au niveau de ce dernier pilier, celui de la légitimité, que le PAS de Londres contribue le plus.

En 2008, lors d'une réunion du conseil d'administration du *Met*, il a été décidé d'adopter le modèle fondé sur des données factuelles pour sonder la confiance du public, avec une évaluation trimestrielle de la performance. En 2012, la création du bureau du maire pour la police et la lutte contre la criminalité (*MOPAC*) a permis de rendre la performance du *Met* plus accessible au public. L'adjoint au maire a fixé pour objectif l'atteinte d'un seuil de 75 %

de satisfaction du public à l'égard du *Met* à l'issue de ses quatre années de mandat. Bien que cet objectif n'ait pas été atteint, il a servi de base bien réelle pour assurer un dialogue continu autour de la confiance du public et de la manière dont la police pouvait aborder ce point.

PEEL est le cadre d'évaluation annuelle des forces de police en Angleterre et au Pays de Galles. Chaque service est évalué sur le plan de son efficacité, de son efficience et de sa légitimité. La performance est jugée remarquable, bonne, à améliorer ou inadéquate pour chaque critère (ou pilier) d'après les observations réalisées tout au long de l'année dans le cadre des inspections, mais également à partir des analyses et du jugement professionnel des inspecteurs de la HMIC. Chaque pilier est composé de trois ou quatre questions axées sur des aspects centraux du travail de la police. Des jugements sont également appliqués à ces questions.

À l'issue de l'année d'exercice du PEEL (en février), les inspecteurs de la HMIC regroupent l'ensemble des jugements effectués sur toute l'année avec les autres observations et informations afin d'élaborer une évaluation de chaque service pour toute l'année).

Source: www.justiceinspectorates.gov.uk

Travailler en tenant compte de l'opinion publique

À l'heure actuelle, les données relatives à l'opinion publique à l'égard de la police font partie intégrante des discussions et de l'approche stratégique du MOPAC (cf. Policing and Crime Plan 2017 - 2020 du maire de Londres). La connaissance de l'opinion publique et l'accessibilité publique des données sont des facteurs capitaux pour amorcer le dialogue autour des pratiques policières locales.

⁽⁶⁾ Au cours des treize années que j'ai passées au cœur des discussions sur la gestion de la performance au sein du Met, ce sont les taux de délits enregistrés qui dominaient les préoccupations de la direction. Il convient également de se reporter aux rapports d'inspection de la HMIC, qui intègrent systématiquement une évaluation de la qualité des processus de consignation des délits par les forces de police en Angleterre et au Pays de Galles

⁽⁷⁾ Initialement gérée par la Police Standards Unit au sein du ministère britannique de l'intérieur sous la seconde administration Blair, l'évaluation des forces de police relève désormais de la HMIC (autorité chargée de l'inspection des forces de police en Angleterre et au Pays de Galles). Cf. www.justiceinspectorates.gov.uk.

⁽⁸⁾ Peel est également le nom de famille de Sir Robert Peel, connu pour avoir été le fondateur du système policier britannique moderne au milieu du 19e siècle.

LE RECOURS À UN CADRE DE PERFORMANCE DE LA POLICE EST LARGEMENT UTILISÉ POUR ÉVALUER LA PERFORMANCE DES SERVICES DE POLICE VIS-À-VIS DE LEURS OBLIGATIONS – EN TANT QUE SERVICE PUBLIC – D'ASSURER D'UN LEADERSHIP EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ, DE SÛRETÉ ET DE BIEN-ÊTRE.

Après plus de quinze ans d'appropriation en interne, l'analyse axée sur le modèle de confiance du Met est accessible en continu dans le domaine public. Le Mayor's Office publie des informations trimestrielles sur confiance accordée à la police dans les différents arrondissements, ainsi que des diagnostics relatifs aux quatre grands moteurs abordés dans cet article (cf. Confidence Dashboard - tableau de bord sur les niveaux de confiance)9. Pour aider les services de police locaux

à réfléchir à l'opinion des résidents locaux à l'égard de leur travail, le MOPAC publie sur le site www.london. gov.uk le 'Neighbourhood Confidence Comparator' (outil de comparaison des niveaux de confiance des quartiers), qui fournit des informations publiques locales issues du PAS. Ce comparateur met en lumière une partie des questions clés qui reflètent les quatre moteurs de la confiance publique dans le but d'informer les citoyens locaux sur la performance de leur police locale. Cet outil public qui concerne la police est, en particulier, aussi bien destiné à l'usage des capitaines de police locaux qu'à celui des chefs de districts. Ces responsables locaux peuvent commencer par consulter des informations qui leur permettent de comprendre certains des éléments de base du niveau de confiance local, ainsi que la manière dont les habitants locaux ont noté leur police locale par rapport aux autres zones présentant un profil démographique similaire.

L'avant-projet du *Policing and Crime Plan* s'appuie sur le modèle de confiance du *PAS*, qui intègre la justice procédurale parmi les résultats visés par les pratiques policières. Ceci signifie que le dialogue sur les pratiques policières est empreint de la volonté de traiter tous les Londoniens de manière équitable et que tous puissent espérer bénéficier de ce traitement; qu'ils puissent se faire

entendre et contribuer aux services de la police ; et que les services professionnels dont ils bénéficient (sécurité et sûreté) soient efficacement assurés (en résolvant les problèmes de criminalité et de troubles à l'ordre public qui ont un impact sur les habitants locaux). Comme le souligne l'avant-projet du Policing and Crime Plan, ces objectifs ne sont pas atteints de manière homogène dans toute la ville de Londres. Le sondage PAS est utilisé pour illustrer les différentes opinions portées par les différentes catégories de Londoniens, et en particulier pour mettre en lumière le fait que les participants au sondage âgés de 16 à 24 ans relevant des communautés noires, asiatiques ou de minorités ethniques expriment une moins grande confiance vis-à-vis de la police que les autres catégories de participants (cf. consultation sur le Policing and Crime Plan: 16).

Le maire et les préfets de police de Londres auront inévitablement une approche différente par rapport à ce qui constitue des pratiques policières « de qualité » ou « de qualité suffisante » (Bowling 2008). Le cheminement décrit dans cet article est celui de l'opinion publique des Londoniens et de la manière dont celle-ci a inspiré la planification stratégique des pratiques policières, avec une transparence claire sur le plan de la performance du Met lui-même, mais également de son organe de supervision, le MOPAC, ces deux entités s'appuyant sur une approche fondée sur des données factuelles. Ce cheminement ne s'est pas fait en un jour. Il a fallu plus de quinze ans pour parvenir à ce résultat – et même si cette durée peut paraître courte, une vigilance active a été requise pour démontrer comment et en quoi l'opinion représentative des citoyens est cruciale pour garantir des pratiques policières justes et réactives.

« La confiance entre les forces de l'ordre et les citoyens qu'elles protègent et qu'elles servent est essentielle au sein d'une démocratie. C'est un élément capital pour la stabilité de nos communautés, l'intégrité de notre système de justice pénale et l'efficacité des services de police. » (2015:1). Rapport final du Groupe de travail du Président sur la police du 21^e siècle.

⁽⁹⁾ www.london.gov.uk cliquer sur Policing and crime, puis sur Data and research, et enfin sur Confidence.

⁽¹⁰⁾ Le Neighbourhood Confidence Comparator est mis à jour trimestriellement et permet de comparer, dans des zones démographiques similaires, l'opinion publique à l'égard de la performance des services de police locaux. www.london.gov.uk : cliquer sur Policing and crime, puis sur Data and research, et enfin sur Confidence.

Bibliographie

BOWLING, B. (2007) 'Fair and Effective Policing Methods: Towards 'Good Enough' Policing', Journal of Scandanavian Studies in Criminology and Crime Prevention 8(S1): 17-32.

BRADFORD, B. et QUINTON, P. (2014) 'Self legitimacy, Police Culture and Support for Democratic Policing in an English Constabulary' British Journal of Criminology 54(6): 1023-46.

ETERNO, J.A., VERMA, A. ET SILVERMAN, E.B. (2016) 'Police Manipulation of Crime Reporting: Insiders Revelations' Justice Quarterly 33(5): 811-35.

GIRLING, E., LOADER, I., et SPARKS, R. (2000) Crime and Social Control in Middle England: Questions of Order in an English Town. Londres: Routledge.

HOHL, K., STANKO, B., et NEWBURN, T. (2012) 'the effect of the 2011 London disorder on public opinion of police and attitudes towards crime, disorder and sentencing', Policing, pas055.

HOUGH, M. (2010) Policing, New Public Management and Legitimacy' dans S. Brookes et K. Grint (éd.) The New Public Leadership Challenge, Londres: Palgrave Macmillan: 70-84.

JACKSON, J. et BRADFORD, B. (2009) 'Crime, policing and social order: On the expressive nature of public confidence in policing', British Journal of Sociology, 60(3): 493-521.

JACKSON, J., BRADFORD, B., STANKO, B., et HOHL, K. (2013) Just Authority: Trust in the Police in England and Wales. Londres: Routledge.

JONES, T. et NEWBURN, T. (2002) 'The transformation of policing? Understanding current trends in policing systems', British Journal of Criminology, 41(1): 129-46.

LOADER, I. et MULCAHY, A. (2003) Policing and the Condition of England: Memory, Politics and Culture. Oxford: Oxford University Press.

Avant-projet du Policing and Crime Plan (2016) du Mayor's Office, http://www.london.gov.uk Consultation MOPAC, 'Your views on policing and crime in London'.

REINER, R. (2000) The Politics of the Police, 3e édition. Oxford: Oxford University Press.

SKOGAN, W. (2006) 'Asymmetry in the impact of encounters with the police' Policing and Society, 162:99-126.

SPARROW, M (2016) Handcuffed: What holds policing back, and keys to reform Washington D.C.: The Brookings Institution Press.

STANKO, B. et BRADFORD, B. (2009) 'Beyond measuring "how good a job" police are doing: The MPS model of confidence in policing', Policing 4(3): 322-30.

TYLER, T. (1990) Why People Obey the Law. New Haven: Yale University Press.



Les policiers berlinois comme « professionnels de l'intégration » ?

Jérémie GAUTHIER

Cet article traite de la réforme dite de l'«ouverture interculturelle » de la police de Berlin au cours des années 2000. Le texte fait le point sur les évolutions doctrinales et les transformations concrètes de l'appareil policier envers les groupes perçus comme « culturellement différents » de la société majoritaire allemande. Dans le cas de Berlin, la police cible particulièrement les communautés turques, arabes et/ou musulmanes. L'article examine la genèse de cette réforme, sa mise en œuvre ainsi que le travail concret d'une unité spécialisée dans l'« interculturalité ». La recherche montre que, dans le cas berlinois, l'autorité policière auprès des groupes issus de l'immigration n'est pas tant imposée par un recours accru à des pratiques coercitives que par un maillage des quartiers par des réseaux de « partenaires » et des stratégies policières préventives.

Y a-t-il eu à Berlin des émeutes comme il y a eu en France en 2005 ?

En 2005 à Berlin, les problèmes n'étaient pas aussi graves qu'ils l'étaient en France, quand les voitures brûlaient toutes les nuits. Mais pendant cette période, ces questions étaient d'actualité. Est-ce que ça peut devenir aussi extrême à Berlin et que peut-on faire contre ça ?

Dieter Schwarz, Chef de Direction de la police berlinoise, 28/04/10

Non. Quand les voitures ont brûlé à Paris, nous nous attendions tous à ce que ça parte à Berlin aussi, mais il ne s'est rien passé. Beaucoup ont fait la comparaison et se sont demandé si cela pouvait également arriver à Berlin. Nous avons répondu par la négative. Nous avons ici d'autres structures, d'autres communautés. Nous avons certes une ghettoïsation des migrants, ils emménagent tous dans le même secteur, mais pas comme en France où toutes les banlieues sont composées de migrants d'Algérie ou d'autres pays. Nous avons aussi une autre perspective pour les jeunes gens ici : les conditions sont différentes par rapport à Paris. C'est pour cela que nous sommes aussi proches des citoyens alors que la police à Paris reste très éloignée.

Stefan Grossman, Commissaire, Direction 5, 27/09/07

Jérémie GAUTHIER



Docteur en sociologie, chercheur à l'IRIS-EHESS et au Centre Marc Bloch de Berlin.

Spécialiste des questions de police et de sécurité en France et en Allemagne, il est l'auteur de nombreux articles sur les dimensions ethnoraciales et genrées de l'action policière. es rébellions urbaines de l'automne 2005 ont été scrutées avec attention par les cadres de la police berlinoise. Ces derniers en livraient souvent une interprétation selon des cadres ethno-raciaux : un défaut d'intégration des « migrants » en serait la principale cause. Cette perception de la situation française a eu pour effet d'accélérer un ensemble d'évolutions de la doctrine et des pratiques policières à destination des immigrés et de leurs descendants installés dans la ville-État de Berlin. En effet, la police berlinoise a initié depuis le début des années 2000 une modification profonde de ses modes d'intervention auprès des étrangers et des communautés issues de l'immigration.

En Allemagne, les polices sont régionalisées et disposent d'une marge de manœuvre importante dans la définition des stratégies de sécurité publique. C'est pourquoi cet article se concentre sur la réforme dite de l'«ouverture interculturelle» de la police de Berlin, c'est-à-dire des évolutions doctrinales (au même titre que par exemple le community policing ou la «police de proximité») et des transformations concrètes de l'appareil policier concernant les stratégies de prévention et de contrôles de groupes perçus comme «culturellement différents » de la société majoritaire allemande. Il s'agit principalement de minorités religieuses, culturelles et/ou définies par leur origine nationale : dans le cas de Berlin, il s'agit en premier lieu de groupes identifiés comme musulmans, kurdes, vietnamiens et russes. L'«ouverture interculturelle» de la police berlinoise se traduit par l'importation, l'institutionnalisation et l'usage de nouvelles catégories d'action opérationnelle dans le travail policier (la « culture », la « mentalité », la « diversité » ou encore le « dialogue interculturel »).

Ces transformations de l'action policière s'inscrivent dans un contexte plus général où l'action publique en Allemagne adopte un paradigme culturaliste dans la foulée de la réforme de la citoyenneté de 2000¹. Par ailleurs, elles s'inscrivent dans un contexte de valorisation des stratégies policières de prévention qui ont contribué à ancrer celle-ci sur des microterritoires considérés comme sensibles et à redéfinir les groupes perçus comme

potentiellement problématiques en termes d'ordre public : les communautés issues de l'immigration et parmi cellesci l'islam radical et la délinquance des adolescents et des jeunes adultes. Enfin, les cadres de la police berlinoise ont considéré que ces stratégies « interculturelles » seraient à même d'empêcher la survenue d'événements comparables aux rébellions urbaines de l'automne 2005 en France. Ainsi, si on a pu reprocher à l'action publique française une forme de « déni des cultures » [Lagrange, 2010], les administrations publiques allemandes, et notamment la police, ont intégré les différences culturelles et religieuses dans leurs cadres d'action.

Quelle a été la genèse de l'adoption de ce référentiel culturaliste au sein de la police de Berlin et comment celuici a été mis en œuvre concrètement? Cet article analysera successivement la manière dont cette réforme a été pensée par les cadres policiers puis mise en œuvre. Je présenterai ensuite le rôle spécifique de l'«Unité Intégration et Migration».

Le « transfert de compétences interculturelles » dans la police berlinoise

La reformulation du rôle des administrations dans l'« intégration » des immigrés et de leurs descendants par la diffusion d'une doctrine d'« ouverture culturelle» touche la police berlinoise à partir du début des années 2000 sous le nom de « Projet de Transfert de Compétence Interculturelles (*Projekt Transfer Interkulturelle Kompetenz, TIK*) ». J'analyse dans ce qui suit l'appropriation de la réforme par l'appareil policier berlinois en décrivant tout d'abord le contexte qui l'a rendue possible puis sa mise en œuvre concrète au sein des services de police.

Le contexte de la réforme

Différents types d'acteurs sont à l'origine de l'introduction du paradigme de l'ouverture interculturelle dans la police berlinoise. La diffusion de cette doctrine s'est faite de manière verticale par aller-retour entre les échelles fédérale, régionale et communale, ainsi que de manière

⁽¹⁾ La réforme, telle qu'elle est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2000, prévoit ainsi que la nationalité allemande est automatiquement accordée, dès la naissance, aux enfants de la deuxième génération de l'immigration, dont les parents sont eux-mêmes nés à l'étranger, à condition que ces derniers aient depuis au moins huit ans leur résidence habituelle en Allemagne et disposent d'un titre de séjour permanent. Des dispositions transitoires étaient prévues pour les enfants nés entre 1990 et 2000 dont les parents pouvaient demander l'attribution de la nationalité allemande avant la fin de l'année 2000 [Schmid, 2001].

horizontale, entre les différents secteurs de l'action publique (école, agences pour l'emploi, santé). La genèse de ce changement doctrinal permet de tracer les contours d'une coalition d'acteurs regroupant aussi bien des professionnels des champs concernés, que des acteurs associatifs, des spécialistes privés de l'intervention sociale (Caritas), des fondations, des politiques, des experts ou encore des universitaires. Ces dynamiques ont touché la police berlinoise au début des années 2000. Certaines initiatives, comme le recrutement ciblé de « policiers issus de l'immigration », initié dès 1994, ou encore le développement de l'action préventive de certaines unités spécialisées, ont trouvé un relais dans la diffusion de la doctrine de l'ouverture interculturelle.

Les politiques impulsées au niveau fédéral dans le contexte du renouvellement de la question de l'intégration ont ainsi trouvé une résonance dans le contexte berlinois. En 2003, le préfet de Police de Berlin, Dieter Glietsch, a été sollicité par la l'Association des familles et des couples binationaux (*Verband binationaler Familien und Partnerschaften*) et l'Agence fédérale pour la formation à la citoyenneté (*Bundeszentrale für politische Bildung*) afin de mettre en place l'«ouverture interculturelle » dans son administration. Le projet «Transfert de compétences

interculturelles», dont les objectifs et les méthodes reposent sur une approche préventive, fait l'objet d'un investissement de la haute hiérarchie policière berlinoise observable lors de conférences, réunions et séminaires réunissant des cadres policiers, des experts, universitaires et des membres de la société civile.

La réception favorable de cette évolution doctrinale s'inscrit par ailleurs dans des problématiques de sécurité publique spécifiques à la capitale allemande. Tout d'abord, la première décennie des années 2000 s'est accompagnée de l'affaiblissement de la contestation de la gauche radicale qui constituait une des principales préoccupations préfecture de la de Police dans les années 1980 et 1990. D'autre part, la réunification administrative des services de police consécutive à l'unification allemande est à ce moment-là en phase d'achèvement [Glaeser, 2000; Jobard,

Le début des années 2000 a coïncidé avec un durcissement des thématiques d'ordre public liées à l'islam.
Les attentats du 11 septembre 2001 et le débat sur les « sociétés parallèles » ont contribué à repositionner la police sur la définition de « problèmes » liés à l'islam. Certains aspects de l'« ouverture interculturelle » de la police constituent ainsi une réponse à l'identification de

2003]. Parallèlement, le début des années 2000 a coïncidé avec un durcissement des thématiques d'ordre public liées à l'islam. Les attentats du 11 septembre 2001 et le débat sur les « sociétés parallèles » ont contribué à repositionner la police sur la définition de « problèmes » liés à l'islam. Certains aspects de l'«ouverture interculturelle» de la police constituent ainsi une réponse à l'identification de « menaces » associées à l'islam radical. Par ailleurs, la diffusion de cette doctrine au sein des services de police berlinois a, en partie, coïncidé avec les émeutes françaises de l'automne 2005. Enfin, la réforme s'inscrit dans la mise en avant du rôle de l'administration dans le « potentiel intégrateur de la société » et dans la définition de la police comme « acteur de l'intégration » [Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2002].

Traduction policière d'une impulsion fédérale

En 2003, le chef de district (*Polizeidirektor*) Dieter Schwarz a été chargé par le préfet de Police de Berlin de la mise en œuvre de l'«ouverture interculturelle» au sein de l'administration policière². Ce qui suit est essentiellement fondé sur son témoignage recueilli sous la forme d'un

entretien semi-directif, sur des échanges répétés au cours de colloques ou de manifestations « interculturelles » de la police, croisés avec des extraits du carnet de terrain et divers documents.

« Il s'agissait de s'orienter plus spécifiquement en direction des "clients" issus de l'immigration et d'améliorer nos compétences interculturelles. La police a été sollicitée, car elle appartient au service public. À Berlin on en est arrivé relativement vite à la Direction 5, car elle comprend beaucoup d'habitants issus de l'immigration.» [Dieter Schwarz, responsable du projet TIK, 28/04/10]

La Direction 5 fut également pilote dans l'expérimentation des dispositifs de prévention dans les années 1990. L'argument formulé par Dieter Schwarz dans les termes du bon sens (« car elle comprend beaucoup d'habitants issus de l'immigration ») ne doit pas faire oublier que ce secteur fait l'objet de la construction d'un problème public associant délinquance et immigration

⁽²⁾ Dans le même temps, des tentatives similaires étaient impulsées à Essen et Stuttgart.

au cours des années 1990 et 2000 dans certains secteurs de la direction : les bandes de jeunes issus de l'immigration, la perception du développement de « sociétés parallèles » ainsi que d'un islam radical plus ou moins souterrain.

« Nous avons dans un premier temps organisé des workshops et nous nous sommes demandés comment nous pouvions adapter cette nouvelle approche à la police berlinoise et rendre nos collègues plus compétents au plan interculturel. Peut-être aussi pour intervenir de manière plus sereine par le biais d'informations liées au contexte. Et aussi, en cas d'altercation, de faire en sorte qu'on en reste à la parole et que la situation ne s'envenime pas des deux côtés. » [Dieter Schwarz, responsable du projet TIK, 28/04/10]

Lorsqu'il a hérité du projet, Dieter Schwarz ne disposait que de lignes directrices : « rendre les collègues plus compétents au plan interculturel », associer la réforme à des objectifs purement policiers, modifier les modes d'intervention, améliorer la connaissance des contextes « culturels » supposés des migrants. Il dut en revanche trouver les moyens de la mise en œuvre concrète de la réforme et de sa traduction au sein de l'appareil policier.

« Nous nous sommes dit que nous étions déjà bien équipé avec l'Unité intégration et migration (UIM). Chaque Direction a une unité comparable et ce sont des gens spécialisés, qui peuvent toujours être sollicités par les collègues des commissariats. En revanche, le fait de savoir si nous devions encore aller plus loin fut considéré de manière très critique mais nous en sommes arrivés à l'idée qu'on pouvait élargir le projet à la base, c'est-à-dire les policiers dans la rue. Et nous nous sommes dit que nous allions essayer de produire un input, c'est-à-dire de proposer de la formation continue aux collègues et de les informer sur les origines culturelles, et le cas échéant, religieuses. Au début, c'était très fortement axé sur les associations cultuelles musulmanes et l'islam.» [Dieter Schwarz, responsable du projet TIK, 28/04/10]

C'est en effet lorsque Schwarz et ses collègues ont décidé d'étendre le projet à l'ensemble des unités opérationnelles de sécurité publique que des résistances se sont faites jour. C'est aussi à ce moment que le concept s'est traduit en « input », dans un premier temps « en interne », par le biais de modules de formation continue et de diffusion d'informations sur les cultures et les religions, avec une focalisation sur l'islam.

L'islam comme laboratoire de l'« interculturalité » policière ?

Nous voulions aussi trouver des partenaires de coopération, entrer en contact avec des institutions, qui furent dans un premier temps les mosquées, et présenter notre approche. On leur a dit : « Peut-être pouvez-vous utiliser

votre potentiel d'influence sur les membres de la communauté, sur les parents ou bien directement sur les jeunes, et peut-être atteindre quelques objectifs avec la police ».

« À Antonkiez, il y avait une mosquée dans une arrière-cour d'un immeuble, comme c'est souvent le cas. Et des résidents se sont inquiétés, car ils ne savaient pas ce que c'était, qui vient là, etc. Il y avait un manque d'informations et donc des peurs. L'UIM avait commencé à enquêter. Dans le même temps, un groupe de jeunes occupait l'espace public avec des chiens et importunait les gens. Mais la situation sécuritaire objective en termes d'infractions n'était pas très élevée avec quand même quelques délits classiques : vols, dégradations, petites agressions. Nous sommes entrés en contact avec la mosquée par l'intermédiaire de l'organisation-mère de la communauté turque en leur demandant s'ils étaient prêts à coopérer avec nous. Ils ont rapidement accepté et nous sommes entrés en contact avec cette mosquée, à laquelle nous avons demandé de nous mettre en relation avec ces jeunes qui causaient des problèmes devant leur porte. Mais ce n'était pas que des jeunes qui appartenaient à leur communauté, il y avait aussi des Allemands parmi eux, ce que nous avons pris en compte. La brigade chargée du secteur a un peu enquêté. Et les gens de la mosquée ont proposé un local pour que les jeunes reçoivent de l'aide aux devoirs, fassent un peu de sport et d'informatique. Et peu à peu, nous avons obtenu le calme dans ce secteur par rapport à la bande de jeunes. » [Dieter Schwarz, responsable du projet TIK, 28/04/10]

Les coordinateurs du projet se sont tournés vers la société civile et en premier lieu les responsables religieux musulmans. Entre autres, les notions de « dialogue », de « confiance » et de « projets communs » sont au cœur des formes d'auto-représentations de la police et constituent la façade publique de ce qui commence à prendre une forme de « community policing », bien que ce terme ne soit jamais employé par les acteurs. Il s'agit en effet d'impliquer des acteurs intermédiaires dans la mise en œuvre de la sécurité publique. La population cible de ces initiatives était au départ exclusivement les groupes de jeunes issus de l'immigration. Le processus de traduction de l'« ouverture interculturelle » commençait alors à se préciser dans des termes policiers : il s'agissait d'obtenir d'acteurs identifiés comme pertinents (ici, les mosquées) qu'elles coopèrent avec la police pour atteindre des jeunes perçus comme membres de la communauté musulmane de Berlin.

Les émeutes de l'automne 2005 en France ont participé à la formulation policière du problème d'ordre public des jeunes issus de l'immigration dans les quartiers pauvres de Berlin. En interne, des premiers contacts ont été pris au niveau des commissariats et des hiérarchies intermédiaires des différentes directions de police de Berlin. La première phase de mise en œuvre du projet a débouché sur une conférence qui s'est tenue à Stuttgart et la production d'un guide d'« ouverture interculturelle ». L'organisation

de manifestations, ouvertes au public ou réservées aux policiers, *workshops*, séminaires et conférences, réunissant tous types d'acteurs (policiers, chercheurs, représentants communautaires, institutionnels, politiques, etc.), revêt en effet une importance particulière dans la conception, la légitimation, l'évaluation et la promotion de ce type de projet.

« Nous avons aussi réfléchi à des manières d'associer des collègues issus de l'immigration à ce projet. Ils étaient peu nombreux à l'époque mais quelques-uns sont présents dans le projet depuis le début. Par exemple, Monsieur S. qui est d'origine turque. Et pour la police, c'était tout à fait nouveau ou atypique que nous, dans ce projet, nous soyons hiérarchiquement très mélangés : chef de direction, commissaire, brigadier jusqu'au collègue d'origine turque qui avait encore à l'époque un petit grade. Nous nous sommes tous assis à égalité à une même table et nous avons discuté pour trouver des idées et les mettre en application. Mais il y a eu aussi des critiques : "pourquoi devons-nous désormais nous adapter étant donné que nous incarnons l'État et la Loi, ce sont plutôt les autres qui doivent s'adapter à nous, et culturellement aussi !". Et nous leur avons répondu "OK, mais nous nous n'avons pas seulement l'approche interne avec la diffusion d'informations et de formation, nous avons aussi l'approche externe et souhaitons nous rapprocher des autres afin qu'ils apprennent à mieux connaître la police, à comprendre plus clairement nos missions ainsi que les contraintes que nous avons de par la loi. Au final, nous pouvons associer [ces acteurs] à notre mission. En particulier s'agissant des jeunes. » [Dieter Schwarz, responsable du projet TIK, 28/04/10]

Dans le contexte policier, la marge de manœuvre laissée à Schwartz et à ses collègues dans la mise en œuvre de manières de faire innovantes a permis de subvertir le circuit hiérarchique traditionnel de l'administration. La participation de Monsieur S., gardien de la paix d'origine turque, constitue ainsi un exemple de parcours dans lequel l'origine de l'agent a contribué à aiguiller une carrière. Par ailleurs, l'autonomie vis-à-vis de la hiérarchie est une ressource très recherchée au sein de l'organisation du travail (voir l'exemple des BAC en France, et pour un exemple de spécialisation dans la prévention, l'Unité intégration et migration, cf. infra), ce qui nous permet de formuler ici l'hypothèse selon laquelle, pour être valorisée et valorisante, une tâche policière ne doit pas forcément se conformer à une prétendue « culture » (par exemple l'anticriminalité), mais peut aussi se situer dans un faisceau de tâches que l'on considérerait a priori opposé aux valeurs dominantes de la profession. Autrement dit, il est possible de créer des espaces d'opportunité au sein de la profession, en supposant qu'il y ait en arrière-plan une réelle volonté politique.

À partir de 2006, le projet a pris de l'ampleur, bénéficié d'un financement et été étendu à l'ensemble des services de

police de Berlin pour une période test de cinq ans. Dieter Schwarz est parti à la recherche d'interlocuteurs dans toutes les directions et services de police berlinois, ainsi qu'auprès de l'école de police de Spandau. Il souhaitait rallier des partenaires de grade élevé pour manifester l'importance du projet. Il s'agissait dans un premier temps d'identifier les structures existantes qui avaient des orientations stratégiques similaires à celles énoncées par le projet TIK. Parallèlement à l'augmentation du nombre de policiers impliqués dans le projet se sont également élargis les groupes cibles de cette action policière : si la cible principale reste les groupes musulmans, la police berlinoise s'intéresse désormais aux communautés issues de Russie, d'ex-Yougoslavie et du Vietnam. On voit ici à l'œuvre une forme d'ethnicisation des problèmes de sécurité publique [Groenemeyer et Mansel, 2003].

L'unité intégration et migration: faire carrière dans l'interculturel

Lors de la mise en œuvre de l'« ouverture interculturelle », Dieter Schwarz et ses collègues ont, en premier lieu, pensé à enrôler les membres de la brigade spécialisée Unité intégration et migration (Arbeitsgebiet Integration und Migration, UIM), compétente sur les quartiers de Spreeheim, Antonkiez (ex-Berlin-ouest) et un quartier de la partie est de la ville. Nommée jusqu'en 2009 « Unité étrangers » (Arbeitsgebiet Ausländer) et compétente sur ces trois secteurs, cette unité constitue la principale entité sur laquelle repose l'institutionnalisation de la question minoritaire dans la police berlinoise et son évolution reflète la transformation récente du rôle de la police envers les populations issues de l'immigration.

J'ai rencontré les policiers de l'UIM lors de certaines interventions spécifiquement conçues comme ciblant des populations désignées par leur extranéité (le « concert arabe » ou les opérations de contrôle des maisons closes). Lors de mes premières rencontres avec les policiers de l'UIM, j'ai été frappé par leur attitude ouverte à l'égard de ma recherche. Contrairement aux résistances parfois rencontrées sur les terrains policiers, l'UIM m'a ouvert ses bureaux et ses membres m'ont consacré un temps non négligeable. Au-delà de la transparence revendiquée, cette posture peut témoigner d'une recherche de légitimation que mon travail pourrait éventuellement contribuer à nourrir. L'énergie avec laquelle les membres de cette unité mettent en avant leurs spécificités et leurs compétences incite évidemment à un recul critique afin que le chercheur ne se transforme pas en porte-parole de l'unité.

Atypique au sein de l'organisation policière, l'UIM revendique une spécialisation dans les «questions interculturelles». Plus encore, l'activisme de son chef historique et charismatique conduit ses membres à se définir comme des «spécialistes de l'intégration», revendiquant un domaine de compétence élargi et se démarquant en grande partie des tâches policières traditionnelles. L'analyse de l'UIM, comme instrument de l'institutionnalisation de la question minoritaire dans la police berlinoise, permet d'étudier la marge de manœuvre dont disposent des acteurs policiers pour redéfinir leur rôle au sein de la profession et légitimer une action atypique et contestée en interne. Cette section constitue donc une réflexion sur une forme de spécialisation policière et des stratégies de distinction reposant sur la mise en avant de «compétences interculturelles», une forme de segmentation particulière au sein de la dynamique professionnelle policière [Strauss, 1996).

Les policiers et les « compétences interculturelles »

À travers l'action de l'UIM, une figure professionnelle nouvelle émerge au sein de la police berlinoise au cours des années 1990 et 2000 : le spécialiste en « compétences interculturelles» dont l'action s'oriente aussi bien en externe, en direction de la population, qu'en interne, à destination des différents services de police.

« Nous sommes les spécialistes des migrations, de l'islam, des cultures et des mentalités!»

Gerhart est le chef de l'Unité intégration et migration depuis sa création en 1973. Il parle fort avec un accent berlinois prononcé et jouit d'un certain charisme auprès de ses subordonnés qui vantent sa sympathie, sa proximité (tout le monde le tutoie) et son ouverture d'esprit. Il est particulièrement fier de son unité et met en avant le développement du travail préventif et en réseau dans le cadre de son inscription dans l'« ouverture interculturelle » au détriment des tâches originelles de l'UIM axées sur la répression de l'immigration clandestine. Il répète souvent que son unité constitue le fer de lance de l'interculturalité et qu'ils sont les «spécialistes de l'intégration» incontournables en cas de « conflits culturels ».

Gerhart recrute des policiers « qualifiés qui souhaitent rester longtemps ». Ses collègues doivent « savoir parler, être ouverts aux gens, s'intéresser à la politique et à la résolution de conflits ». Selon lui, la compétence principale de son unité tient à la constitution d'un réseau de partenaires : écoles, mairies, travailleurs sociaux ou encore associations « culturelles ».

Il cite l'exemple du Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) pour lequel il estime que son unité a les « meilleurs contacts », car entretenus sur la durée et dans la confiance. Concernant les écoles, il est particulièrement fier que son unité soit à même de leur « enseigner » la complexité de

l'islam et de répondre par la médiation et le dialogue à l'« appel au secours » que les enseignants ont lancé.

Il revendique une philosophie de prévention, pratique le « travail de réseau » et fait « attention à ce qui pourrait devenir comme à Paris » : « la police ne contrôle pas mais elle est une partenaire qui se met en réseau avec d'autres institutions comme l'école ». Pour faire face à l'évolution migratoire de Berlin, il considère que les policiers « doivent s'ouvrir sur l'interculturel, c'est-à-dire la religion, la culture et la mentalité des immigrés ».

Son unité s'intéresse particulièrement à l'islam. Il s'agit d'une part, en interne, d'en comprendre l'histoire, les valeurs et l'organisation (les différents courants par exemple)

et de transmettre ces connaissances à leurs collègues d'autres services par le biais de séances de « formation interculturelle » ; d'autre part, l'UIM prétend lutter en externe contre les fondamentalistes religieux qui « essaient de détruire les valeurs de l'ordre démocratique ». Selon Gerhart, il faut « mettre fin à ça », car il ne « souhaite pas que l'Allemagne ou l'Europe soient islamisées! ».

Les policiers de l'UIM revendiquent un savoir sur l'histoire migratoire de Berlin, sur les différents courants de l'islam, sur l'histoire et les traditions des pays d'origine des migrants. L'unité fait office de centre d'autoformation pour ses propres agents ainsi que pour les policiers de services extérieurs. Le « Transfert de compétences interculturelles » se traduit dans la pratique par des séances régulières animées par les agents de l'IUM et destinées à leurs collègues. Ceux-ci font part de leurs préjugés et de leurs incompréhensions vis-à-vis des immigrés, et demandent avant tout des conseils pratiques en cas d'intervention dans les communautés étrangères.

Observation d'une séance de « formation interculturelle »

Un policier et une policière de l'UIM sont chargés d'animer une séance de deux heures auprès d'une vingtaine de policiers en formation. La policière explique

A travers I action de l'UIM, une figure professionnelle nouvelle émerge au sein de la police berlinoise au cours des années 1990 et 2000 : le spécialiste en « compétences interculturelles » dont l'action s'oriente aussi bien en externe, en direction de la population, qu'en interne, à destination des différents services de police

que la police à de moins en moins affaire à des étrangers, mais à des personnes issues de l'immigration dont la majorité est musulmane. Elle invite les élèves à poser des questions, notamment sur l'islam. Elle insiste sur le fait que « l'Allemagne s'ouvre, que c'est désormais un pays d'immigration et qu'il faut comprendre et s'ajuster aux autres cultures ». Concernant le travail de police, il est important de savoir comment se comporter avec les personnes issues de l'immigration afin d'éviter les conflits et d'améliorer le travail. Elle ajoute que les étrangers sont également de futurs électeurs. L'essentiel de la séance porte sur l'islam. Lors des interventions, « il faut y aller prudemment, quitter les chaussures, ne pas s'adresser directement aux femmes et éventuellement boire le thé ». Les « formateurs en compétences interculturelles » évoquent l'exemple de filles, bonnes élèves qui, à leur retour de vacances d'été en Turquie, ne veulent plus participer au cours de sport et portent le foulard. L'UIM entre alors en contact avec la mosquée (« + de 100 à Antonkiez ! » [soupirs indignés de la salle]) et tente de ramener les filles dans le système scolaire.

Une élève demande : « Pourquoi alors qu'il y a des lois en Allemagne pour aller à l'école, ils commencent à vouloir dépasser les limites ? ». Selon la formatrice, quand les « immigrés arrivent ici, ils ne sont pas obligés de parler allemand, les enfants grandissent en turc et les parents ne connaissent pas l'Allemagne (surtout les femmes), ses droits et ses devoirs ».

L'élève insiste : « Dans d'autres Länder, ça ne se passe pas comme ça. Pourquoi on laisse se développer ça à Berlin ? Je n'en reviens pas que ce soit le pays d'accueil qui fasse tous les efforts et pas les migrants !». La discussion porte ensuite sur la possibilité pour les immigrés de faire des démarches administratives, ce qui suscite une désapprobation générale. La formatrice, à bout d'arguments, répond que « nous sommes un pays d'immigration, point final!».

Nous retrouvons ici l'idée d'étayage institutionnel, également mobilisé par certains officiers envers les « policiers issus de l'immigration » [Gauthier, 2011], selon laquelle l'institution policière berlinoise propose des formulations de la question minoritaire aux acteurs de terrain. Ces interventions peuvent être comprises comme des réponses à des formes de racisme présentes dans le monde policier en ce qu'elles proposent un discours d'institution destiné à encadrer les représentations et les pratiques policières. Cette forme d'étayage institutionnel contraste avec le cas français, où la formulation de la question minoritaire est laissée aux seuls policiers de terrain.

Vers l'extérieur ensuite, un second ensemble de tâches préventives concerne le travail de mise en réseau et de communication avec des acteurs et des groupes d'acteurs considérés comme influents au sein des communautés immigrées (les mosquées, les associations culturelles, politiques, religieuses et sportives, ou encore les promoteurs de spectacles ou d'événements sportifs), d'une part, ainsi qu'avec différentes institutions berlinoises, d'autre part (l'Office des étrangers, le Préposé aux étrangers et à l'immigration, les écoles et administrations scolaires, le Sénat de Berlin...). Le travail de médiation au sein d'écoles berlinoises lors de conflit entre les personnels et des familles issues de l'immigration constitue une extension nouvelle du domaine d'intervention dans des lieux où la police n'était traditionnellement pas la bienvenue. Petit à petit, l'UIM s'est construit un véritable réseau de « partenaires » qui lui assure à la fois une réserve d'informateurs et une base de légitimité. Par ailleurs, l'IUM met à disposition ses agents lors d'interventions policières ciblées dans les communautés étrangères (contrôle de régularité des maisons closes berlinoises, maintien de l'ordre dans des manifestations sportives ou culturelles, opérations spéciales sur les lieux de trafic de stupéfiants...). Enfin, l'IUM est associée par la hiérarchie policière au développement conceptuel et pratique de l'«ouverture interculturelle» des services de police, notamment concernant les mesures de discrimination positive dans le recrutement de policiers et de policières « issus de l'immigration » au sein de la police de sécurité publique berlinoise.

Outre ces missions particulières, le policier spécialiste de l'IUM se caractérise par un profil en rupture avec celui que l'on valorise d'ordinaire au sein des unités de sécurité publique ou de maintien de l'ordre. D'après les policiers de l'unité, les compétences requises sont, outre la spécialisation en droit des étrangers, « être ouvert à la discussion et à la communication », « disposer de connaissances interculturelles », « aimer la nouveauté dans le travail », être « innovant » et « indépendant ». On voit ainsi émerger une figure moderne de l'agent de police, qui revendique certains critères distinctifs par rapport à l'identité professionnelle traditionnelle des policiers, fondée sur le « vrai métier », c'est-à-dire les seules tâches répressives. Ces caractéristiques représentent pour la direction de l'IUM un gage de professionnalisme. L'unité se donne aussi comme objectif de transmettre sa philosophie aux autres services de police, ce qui ne manque pas de provoquer certaines réticences, voire une franche hostilité. Cette orientation se veut idéaliste dans le discours et pragmatique dans les faits puisqu'il s'agit d'établir un contact permanent avec les communautés étrangères afin de maîtriser toutes les situations où la police est susceptible d'intervenir. En effet, le lien établi entre l'institution et les groupes de migrants par le biais de ces missions et de ces compétences professionnelles poursuit l'objectif de connaître, de contrôler et de faciliter les interventions policières au sein des communautés étrangères de Berlin.

Élargir le domaine d'action de la police

La police berlinoise se donne pour objectif d'intervenir en profondeur dans la société locale. Le cas de l'UIM illustre cette tendance de manière encore plus évidente que les policiers de commissariat engagés dans les tâches préventives. En effet, les policiers de l'UIM investissent un rôle politique au niveau local par la mise en avant de leurs « compétences interculturelles » et leur « travail en réseau » auprès des représentants cultuels musulmans. L'élargissement du domaine de compétence policier à l'« interculturalité » ouvre ainsi aux policiers une fenêtre d'opportunité pour étendre le périmètre de leur action. Cette évolution du rôle de la police reconfigure le jeu d'acteurs de la politique du quartier entre la justice, l'institution scolaire, l'Office de la jeunesse (Jugendamt), l'Office des étrangers (Ausländerbehörde), les associations de migrants et la mairie.

Le « chargé des questions de migration » à la mairie d'Antonkiez défend l'action de l'UIM et du rôle étendu qu'elle tente de jouer dans la politique locale. Il apprécie les capacités de médiation des policiers de l'UIM, notamment entre l'Office des étrangers et les familles concernées par des mesures d'expulsion ou dont certains membres sont impliqués dans des activités délictueuses. Le fait que les policiers « comprennent la langue de l'Office des étrangers » les place selon le « chargé des questions de migration » en meilleure position pour expliquer leur situation administrative aux familles et les « contraindre » à « envoyer leurs enfants à l'école », « à travailler » et à faire pression sur les jeunes tentés par des carrières déviantes. Selon le chargé des questions de migration, l'UIM, à la différence des autres institutions, possède les compétences requises pour faire le lien entre les différentes institutions et les personnes envers lesquelles s'exerce l'action publique : droit des étrangers, droit pénal, connaissance du quartier et « compétences interculturelles ». La transformation du rôle de la police provoque néanmoins des conflits d'autorité entre les institutions. Selon le chargé des questions de migration, l'« autorité est pour le moment en faveur de la police ».

Cette transformation du rôle traditionnel de la police de sécurité publique a également des effets sur les acteurs partenaires de l'action policière. Par exemple, la coopération des associations de migrants avec les policiers de l'UIM, ainsi qu'avec les policiers de commissariat impliqués dans les tâches préventives, peut ouvrir à une reconnaissance de statut ainsi qu'à l'attribution de subventions municipales. Les représentants de ces associations ont ainsi intérêt à entretenir de bonnes relations avec l'institution policière. Par ailleurs, on peut faire l'hypothèse que cette économie de l'interculturalité influe sur la manière par laquelle les différents acteurs vont construire leur identité culturelle. Enfin, la modification de l'action policière associée à l'investissement dans l'interculturalité provoque une redéfinition des rapports de pouvoir entre les acteurs de la politique locale.

Conclusion

L'institution policière berlinoise définit des groupes cibles et partenaires de l'action policière dans des termes culturalistes, c'est-à-dire que les problèmes de sécurité publique associés aux populations issues de l'immigration sont cadrés par la police comme relevant de la différence culturelle au sein de laquelle l'islam occupe une place centrale. Cette approche culturaliste est le produit d'une politique institutionnelle assumée de gouvernement des populations minoritaires. L'approche par la prévention et la différence culturelle conduit à la mise à distance des pratiques policières les plus coûteuses en termes de coercition comme par exemple les contrôles d'identité discrétionnaires (pour une comparaison entre la France et l'Allemagne sur ce point, voir [Gauthier, 2015] et [de Maillard et al., 2016]. Ce mode d'action policier produit néanmoins des formes de ciblage des populations minoritaires légitimées par un savoir policier fondé sur la différence culturelle. Dans le cas berlinois, l'étayage institutionnel culturaliste permet une reconnaissance par la hiérarchie de l'existence de ce type de catégories d'action, tout en fondant l'action publique sur une forme d'essentialisme culturel qui peut aussi conduire à rigidifier l'assignation identitaire des personnes issues de l'immigration comme culturellement différente.

Par ailleurs, la forme particulière de *policing* analysée dans cet article, qui articule prévention et différence culturelle, a dû trouver de nouveaux modes de légitimation, à la fois en interne auprès d'un groupe professionnel valorisant habituellement l'anticriminalité, ainsi que vers l'extérieur, du côté des groupes cibles ou partenaires et des institutions actrices des réseaux locaux de sécurité publique. En élargissant ainsi ses domaines de compétence et d'intervention, la police berlinoise cherche à s'imposer comme acteur majeur de la sécurité au niveau local et, ce faisant, entre en compétition avec les autres institutions. Ainsi, l'imposition de l'autorité policière ne s'accompagne pas forcément d'un recours accru aux

pratiques coercitives mais, dans le cas étudié ici, d'une présence policière continue dans les sociétés locales et un maillage des quartiers par les réseaux de « partenaires ».

Toutefois, nous avons vu que la prévention et l'usage d'un référentiel culturaliste contribuent à tracer les contours de populations-cibles perçues comme « problématiques » en termes d'ordre public : les jeunes issus des immigrations turque et maghrébine, ou encore l'islam radical. Ainsi,

la police de sécurité publique, telle qu'elle est définie à Berlin, apparaît moins génératrice de discrimination que dans le cas français, mais elle n'en contribue pas moins à morceler des sous-groupes de la population sur la base de la nationalité, de la culture, de la religion ou de la langue. Afin de prolonger cette analyse, il serait pertinent, sur un territoire donné, de voir en quoi cette action policière contribue à prescrire une identité minoritaire du côté des acteurs concernés.

Bibliographie

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2002, « Interkultureller Öffnung der Verwaltung. Zuwanderungsland Deutschland » *in* der Praxis, Actes de conférence, Friedrich-Ebert-Stiftung.

GAUTHIER (J.), 2011, « Des corps étrange (r) s dans la police ? Les policiers minoritaires à Paris et à Berlin », *Sociologie du travail*, n° 53, p. 460-477.

GAUTHIER (J.), 2015, « Origines contrôlées. Police et minorités en France et en Allemagne », *Sociétés contemporaines*, n° 97 (1), p. 101-127.

GLAESER (A.), 2000, Divided in unity: identity, Germany, and the Berlin police, Chicago, University of Chicago Press, 400 p.

GROENEMEYER (A.), MANSEL (J.), 2003, *Die Ethnisierung von Alltagskonflikten*, Opladen, Leske + Budrich, 292 p.

JOBARD (F.), 2003, « Usages et ruses des temps : l'unification des polices berlinoises après 1989 », Revue française de science politique, n° 53 (3), p. 351-381.

LAGRANGE (H.), 2010, Le déni des cultures, Paris, Seuil, 350 p.

MAILLARD (J. de), 2009, « Réformes des polices dans les pays occidentaux », Revue française de science politique, n° 59, p. 1197-1230.

MAILLARD (J. de), HUNOLD (D.), ROCHÉ (S.), OBERWITTLER (D.), ZAGRODZKI (M.), 2016, « Les logiques professionnelles et politiques du contrôle. Des styles de police différents en France et en Allemagne », Revue française de science politique, n° 66, p. 271-293.

SCHMID (B.), 2001, « L'Allemagne instille du droit du sol », *Plein Droit*, n° 49, p. 19-23.

STRAUSS (A.), 1996, « L'hôpital et son ordre négocié » in BASZANGER (I.) (ed.), La trame de la négociation. Sociologie qualitative et interactionnisme, Paris, L'Harmattan, p. 67-87.

Contrôler le pouvoir discrétionnaire des agents de police grâce à un équilibre des forces : le cas des caméras-piétons

James J. WILLIS, Stephen D. MASTROFSKI

« J'entends par moyen dans la chose ce qui s'écarte à égale distance de chacun des deux extrêmes »
Aristote, Éthique à Nicomaque

Introduction

ans une série d'essais publiés en 1947 suite aux événements dramatiques de la Seconde Guerre mondiale, Jean-Paul Sartre décrivait une nouvelle littérature des « situations extrêmes » (1965 : 216). Alors même que la nature de l'écriture était remise en question par les horreurs qui avaient secoué l'Europe, les perceptions publiques des pratiques policières contemporaines aux États-Unis ont été ébranlées par des vidéos perturbantes montrant des hommes noirs mourant dans les mains de la police. Le tollé qui s'en est suivi et l'essor conséquent du mouvement Black Lives Matter ont formé le soulèvement le plus puissant en faveur d'une réforme du système policier depuis

les années 1960 et ont recentré l'attention sur une problématique familière : comment contrôler ce que fait la police et la qualité de sa performance ? Aux fins de cet essai, le terme « contrôle » s'entend au sens large des différents mécanismes ou procédés utilisés pour réglementer ou régir le comportement des forces de l'ordre selon différents principes et valeurs visés, qui renvoient notamment à l'identification de normes en matière de comportements et d'efforts pour canaliser le pouvoir discrétionnaire dont jouit la police en vue de l'accomplissement de ces principes et valeurs.

Les crises ouvrent la voie à de nouvelles possibilités de changement, c'est pourquoi nous nous trouvons dans une période opportune pour étudier les perspectives de trois grandes stratégies permettant de contrôler ou d'aiguiller le pouvoir discrétionnaire de la police dans la rue : la bureaucratie, la science et le métier de policier (*craft*). Bien que ce portrait ne

James WILLIS



Professeur à l'Université George Mason, James Willis s'intéresse aux questions de réformes

organisationnelles des polices, d'autonomie policière (police discretion), de technologies policières et d'histoire pénale. Auteurs de nombreux articles, ses projets actuels portent sur les effets des technologies sur les organisations policières, et l'évaluation de la qualité de la décision policière.

Steve MASTROFSKI



Professeur à l'Université George Mason, et directeur du Centre for Justice

Leadership and Management, Steve Mastrofski s'intéresse à l'autonomie policière, aux organisations policières et leurs réformes et aux méthodes d'observation systématique des polices. Auteurs de nombreux ouvrages et articles, il a été élu Fellow de l'American Society of Criminology. En 2015, il a reçu un prix pour l'ensemble de sa carrière de la part de la Division policing de l'American Society of Criminology.



soit pas exhaustif (on omet ici le rôle des institutions juridiques et de la population), nous avons choisi ces stratégies pour trois raisons : (1) ce sont des moyens de contrôle accessibles aux administrateurs des services de police ; (2) ces stratégies ont fait l'objet d'une attention conséquente de la part des chercheurs et des responsables politiques dans le domaine de la police ; et (3) les limites d'ordre spatial excluent toute analyse plus globale. 1

Différentes forces sociales et politiques coopèrent pour promouvoir l'une de ces formes de contrôle au détriment des autres, mais le présent essai est axé sur la technologie des caméras-piétons pour évaluer les bénéfices associés à la recherche d'un équilibre entre ces diverses formes, rappelant la notion de *juste milieu* d'Aristote. L'utilisation de caméras-piétons par les forces de police est un phénomène mondial adopté aux États-Unis, au Royaume-Uni, au Canada, en Afrique du Sud, en Jamaïque et dans un grand nombre d'autres pays (Muggah, 2014). Les partisans d'une réforme du système policier estiment qu'il s'agit d'un outil crucial pour améliorer l'utilisation du pouvoir discrétionnaire des policiers, ce qui nous

pousse à nous poser la question suivante : « Comment appliquer au mieux les systèmes de contrôle que représentent la bureaucratie, la science et le métier de policier au dispositif des caméras-piétons pour améliorer les pratiques policières ? ».

Nous commencerons par décrire quelques-uns des points forts et des limites associés à chacune de ces différentes perspectives de contrôle du pouvoir discrétionnaire de la police. Ensuite, nous appliquerons ces perspectives à la mise en œuvre du dispositif des caméras-piétons, puis nous évaluerons le degré de probabilité selon lequel l'équilibre proposé pourrait être adopté par les acteurs chargés de l'exécution de la majeure partie du travail de tout service de police : les agents de patrouille.

Trois perspectives en matière de contrôle organisationnel : points forts et limites

La bureaucratie

Cela fait plusieurs décennies que les chercheurs ont constaté que les agents de patrouille bénéficiaient d'une marge considérable pour choisir parmi différentes options lorsqu'ils doivent décider des mesures à prendre (Mastrofski 2004:101). L'un des grands facteurs qui contribuent à l'impressionnante ampleur du pouvoir discrétionnaire de la police sur le terrain est la nature du droit pénal, et notamment sa présence et son absence. La diversité même des comportements considérés comme illégaux requiert que la police choisisse quelles lois appliquer, et les conditions générales dans lesquelles les lois sont écrites offrent une vaste liberté sur le plan de leur interprétation (Thacher Forth:102-3). En outre, la législation ne dit presque rien au sujet des nombreuses situations à caractère non pénal que la police est généralement amenée à gérer : aide aux personnes qui la sollicitent, gestion des émeutes, résolution des conflits, ou encore prestation de services d'urgence (Klockars 1985).

⁽¹⁾ Les caméras-piétons ont, de toute évidence, un impact conséquent sur la responsabilité externe (external accountability) entre, d'une part, les services de police et, d'autre part, les membres de la communauté concernée et les principales parties prenantes, mais cet essai est axé sur les pratiques et les initiatives associées à leur responsabilisation à l'échelle interne. Le petit corpus de données dont nous disposons actuellement semble indiquer que les caméras-piétons réduisent considérablement les incidents associés à l'usage de la force et les plaintes de civils, mais la cause sous-jacente de ces phénomènes de réduction demeure obscure (Koen et Willis 2017; White et Coldren 2017). Est-ce le résultat d'améliorations des comportements des citoyens, des agents de police, ou des deux (White 2014:6) ? Différentes études sont actuellement en cours de réalisation pour analyser la manière dont ces caméras sont employées pour renforcer la responsabilisation externe des agents de police vis-à-vis des principales parties prenantes, notamment dans le contexte des Civilian Review Boards – commissions de recours en matière de droits civiques mises en place aux États-Unis –, ce qui en fait une piste importante pour les recherches à venir.

Face à ce contexte, les réformateurs cherchent souvent à aiguiller les processus décisionnels des agents de patrouille selon les valeurs et intérêts organisationnels en manipulant les structures bureaucratiques officielles (centralisation de l'autorité, règles et hiérarchie). Cette dépendance visà-vis de la bureaucratie est prévisible en ce qu'elle est caractérisée comme une forme d'organisation « supérieure à toute autre en termes de précision, de stabilité, de rigueur disciplinaire et de fiabilité » (Weber 1922/1978:223). La pression publique exercée sur les administrateurs des services de police en faveur d'un changement rapide du système place également la bureaucratie au rang de solution privilégiée pour contrôler les abus policiers. En se tournant vers les contrôles administratifs existants, qui peuvent être rapidement durcis, les dirigeants des services de police favorables à la mise en place de changements peuvent prouver leur réactivité.

Les mesures de contrôle du pouvoir discrétionnaire de la police mises en place au cours des dernières décennies ont accordé une importance particulière à la réglementation administrative ou à l'établissement de directives formelles pour limiter ou aiguiller la prise de décision (Walker 1993:18). Ainsi, la Commission du Président Obama sur les pratiques policières au XXIe siècle, établie en réponse à cette crise de la police, a identifié les réglementations écrites comme étant la deuxième thématique principale, soit le deuxième des six « piliers » déterminés dans le cadre de ses recommandations (2015). Au sein des organismes de police, les administrateurs se sont avérés disposés à mettre au point des politiques visant à réglementer le pouvoir discrétionnaire de la police en identifiant les conduites prohibées. Ainsi, ces politiques limitent l'usage de la force mortelle aux situations dans lesquelles la vie d'un officier ou d'autres individus est menacée, et interdisent aux agents d'effectuer des tirs d'avertissement ou de tirer sur des véhicules en mouvement. Les recherches portant sur les effets de la réglementation administrative concernant le pouvoir discrétionnaire de la police ont produit des résultats mitigés, mais plusieurs éléments prouvent que dans certains cas, ces mesures peuvent être efficaces. La mise en œuvre de politiques de restriction de l'usage de la force mortelle dans la ville de New York dans les années 1970 a donné lieu à une chute conséquente de la fréquence du recours à la force mortelle (Walker 1993:28).

Pour que les règles et les directives soient efficaces, il doit y avoir des conséquences fiables. Au sein des services de police, la responsabilisation repose en grande partie sur les structures centrales de l'archivage des rapports et dossiers, et sur un système d'autorité de supervision hiérarchique (Mastrofski 2000:426). Les agents de patrouille sont tenus de documenter les événements rencontrés au sein de systèmes de gestion de dossiers

informatisés qui demandent des informations détaillées concernant les circonstances, les victimes, les suspects et les contrevenants impliqués. Les superviseurs de premier niveau sont chargés de valider ces rapports et de sanctionner les individus qui enfreignent les règles ou les directives du service (Klockars 1995).

Il existe beaucoup d'écrits sur les limites de la bureaucratie à l'égard du contrôle des comportements de la police, poussant certains à parler de « fausse » bureaucratie ou de bureaucratie « axée sur la sanction » (Niederhoffer 1969). Les ambiguïtés et l'importante diversité des situations auxquelles les agents sont confrontés dans leur travail quotidien sont telles qu'il est impossible d'arrêter au préalable des règles qui s'appliquent à tous types d'imprévus potentiels (Bittner 1983). Par conséquent, la bureaucratie policière n'assure quasiment aucun aiguillage ni aucun contrôle sur la majeure partie du travail quotidien des agents de police. Au lieu de cela, elle est centrée sur la pénalisation des agents qui transgressent telle ou telle règle interne.

Par ailleurs, les interventions de la police se déroulent dans un environnement à faible visibilité où les seules parties qui connaissent les circonstances d'une situation sont l'agent de police et les citoyens impliqués. Toute trace écrite produite repose ainsi en grande partie sur l'interprétation personnelle et potentiellement biaisée d'un agent vis-àvis de l'événement en question. Ainsi, les agents peuvent contourner ou enfreindre les règles, et l'organisme dispose de capacités très limitées pour détecter ces écarts et confronter les agents en faute au sujet de leurs actions. Même lorsqu'un citoyen dépose une plainte, il peut être difficile de démêler les contradictions qui existent entre les témoignages de l'agent accusé et du plaignant.

Malgré ses limites, la bureaucratie demeure un moyen puissant et rationnel d'exercer un contrôle interne via la mise en place de principes de responsabilisation, de procédures d'évaluation de la conformité aux règles et de mécanismes d'application de la loi permettant de sanctionner tout abus. Les agents qui décident d'ignorer les règles et réglementations de leur service le font à leurs risques et périls.

La science

Le second système employé pour régir le pouvoir discrétionnaire de la police est le professionnalisme, qui est ici défini comme le recours au savoir scientifique pour orienter les choix discrétionnaires de la police. Une profession, telle que les métiers du droit ou de la médecine, se distingue par différentes caractéristiques, dont un

engagement à assurer des services complexes auprès d'une clientèle et à agir dans l'intérêt général de tous. De manière plus importante, une profession s'articule autour d'un corpus de connaissances et de compétences sophistiquées qui requièrent de longues études et peuvent être utilisées pour déterminer des critères de performance. En raison de cette prétention à un ensemble de connaissances particulières et « ésotériques », les membres d'une profession estiment qu'ils se trouvent dans la meilleure position possible pour gérer leurs propres affaires et qu'il faut leur faire confiance à cet égard (Hughes 1967:2).²

Pendant la majeure partie du vingtième siècle, les réformateurs américains de la police ont associé le professionnalisme à un affranchissement de l'interventionnisme politique, à un respect rigoureux des obligations bureaucratiques et légales, à un développement de la formation et à une priorisation plus importante de l'éducation (Goldstein 1977). Toutefois, au cours des dernières décennies, un mouvement puissant en faveur du professionnalisme policier a émergé, visant à faire de la méthode et des connaissances scientifiques un moteur essentiel pour la prise de décision dans la police. D'après les partisans du courant de l'evidence-based policing, il faudrait s'appuyer sur des recherches empiriques rigoureuses pour mettre en œuvre des directives et évaluer les agents et leurs services (Sherman 1998). Au niveau de la direction, les administrateurs doivent établir et faire appliquer des politiques et des directives élaborées à la lumière de connaissances scientifiques. Sur le terrain, les agents doivent s'appuyer sur des connaissances scientifiques pour les guider dans leur prise de décisions. Ceci est particulièrement important en ce que les réglementations fondées sur la science ne requièrent pas nécessairement un grand conformisme sur le plan du traitement, mais exigent que les agents tiennent compte des savoirs scientifiques avant de prendre une décision. Les faits et éléments de preuve peuvent être générés par une diversité d'approches et de théories scientifiques, mais on accorde une importance particulière à la recherche expérimentale pour déterminer « ce qui fonctionne », et en particulier pour réduire ou prévenir la criminalité (Willis et Mastrofski 2016a:1). Par exemple, les recherches

démontrant que les auteurs de violences domestiques arrêtés par la police sont moins susceptibles de récidiver lorsqu'on les traite avec respect devraient être intégrées aux politiques régissant les procédures d'arrestation dans les situations de violence domestique (Sherman 1998:8).

Le professionnalisme basé sur la science offre certains avantages évidents. En plus de rapprocher la pratique policière du statut d'autres professions (associées à un statut social plus élevé), la science pourrait aider les agents à prendre des décisions en validant de manière empirique les conséquences probables de leurs choix. Bien que les agents de police revendiquent le fait que les connaissances qu'ils ont acquises grâce à leur expérience et à l'observation des autres sont indispensables pour prendre de bonnes décisions, les résultats des recherches menées semblent indiquer que les prévisions statistiques sont plus proches de la réalité que les prévisions cliniques (Meehl 1954³).

Or, bien que les sciences sociales puissent augmenter les chances de réussite de certains en déterminant ce qui fonctionne le mieux en moyenne, celles-ci sont moins utiles pour aiguiller les décisions dans le cadre de situations où les agents de police doivent tenir compte d'objectifs supplémentaires et souvent contradictoires, consistant notamment à limiter la récurrence du problème, à répondre aux besoins légitimes d'une victime, à assurer la procédure standard et à garantir aux citoyens une protection équitable en vertu de la loi (Mastrofski 2004:110). Déterminer le degré de priorité à accorder à chaque objectif et choisir des moyens de compensation acceptables entre ces différents objectifs nécessite un jugement normatif des valeurs, et non uniquement un jugement empirique des faits (bien que le jugement empirique puisse assurément éclairer le jugement normatif).

Le métier de policier

Enfin, les valeurs et croyances collectives qui constituent la culture policière peuvent être perçues comme une structure permettant de déterminer les « choix de

⁽²⁾ Il s'agit d'une définition du concept de profession en tant que « catégorie de métiers basés sur des connaissances et qui font généralement suite à un cursus d'enseignement supérieur doublé d'une formation pratique et d'une expérience professionnelle » (Evetts 2003: 397). De manière plus globale, on peut considérer les professions comme « les dispositifs structurels, professionnels et institutionnels conçus pour effectuer un travail associé aux incertitudes de la vie moderne au sein des sociétés du risque » (Evetts 2003: 397). Pour le mouvement de l'evidence-based policing (pratiques policières fondées sur la preuve), produire et exploiter des connaissances scientifiques pour aiguiller les politiques et les pratiques policières plutôt que se fier à l'expérience et à l'intuition, constitue un point central de toute conception des pratiques policières en tant que profession (Lum 2009; Sherman 2015).

⁽³⁾ Meehl a analysé les résultats de vingt études en comparant les prévisions cliniques fondées sur le jugement subjectif de professionnels formés et les prévisions statistiques fondées sur des données numériques combinées en un algorithme simple. Ces analyses ont révélé que les prévisions statistiques, bien que souvent fondées sur un volume d'informations moins important, étaient plus précises ou de qualité égale aux prévisions cliniques fondées sur l'expérience (cf. Sherman 2013:428).

routine » que font les agents de patrouille (Brown 1981:7). Ceci explique pourquoi les réformateurs de la police ciblent systématiquement les points de vue des agents de police pour amener des changements sur le plan de leur philosophie et de leurs méthodes de travail sur le terrain (Willis et Mastrofski 2016b:1). Les valeurs et croyances traditionnelles de la police sont décrites comme étant opposées à l'influence de la bureaucratie et de la science (Paoline 2003). Ce point de vue a été qualifié de perspective de « guerrier » solidement ancrée (Rahr and Rice 2015), c'est pourquoi il n'est pas surprenant de constater que le groupe de travail du Président Obama sur la police du XXI^e siècle a mis en exergue la place centrale du changement de la culture policière dans l'évolution du processus de prise de décision des agents de patrouille.

Les spécialistes ont des points de vue divergents sur l'existence d'une culture policière monolithique ou scindée en différentes sous-cultures en concurrence (Paoline et Terrill 2014), mais tendent en général à négliger les éléments qui sont chers aux agents sur le plan du métier en lui-même : ce qui constitue sa qualité, comment l'accomplir de la meilleure façon possible, et comment éviter au mieux le travail de piètre qualité. Ceci se reflète dans la notion de métier, qui renvoie aux aspects du travail des policiers que les professionnels du domaine identifient comme « les ressources en termes de savoirs, de compétences et de jugement, exploitées pour faire face à l'inattendu et le maîtriser dans sa propre sphère de compétence » (Bittner 1983:3).

L'expérience apprend aux agents de patrouille qu'ils doivent atteindre une grande variété d'objectifs en plus de la prévention de la criminalité. Il s'agit notamment de contenir la violence et de contrôler les troubles publics, de ne pas susciter de riposte citoyenne qui soit dangereuse pour leur carrière, ou encore d'éviter les blessures physiques (Bayley et Bittner 1984). L'expérience apprend également aux agents de patrouille l'utilité de certaines compétences, telles que l'aptitude à adopter un comportement capable d'apaiser une situation et d'éviter les conflits, ainsi que des compétences verbales, qui limitent la nécessité d'exercer une autorité formelle ou d'avoir recours à la force. Enfin, le métier d'agent de police requiert une capacité à porter des jugements décisifs et compétents, en particulier dans les situations intenses sur le plan émotionnel et où les circonstances évoluent rapidement.

Malgré le fait que le métier d'agent de police promette une possibilité, pour les agents de patrouille, d'utiliser leur

pouvoir discrétionnaire de manière créative et efficace, la meilleure composante de ce métier demeure non codifiée. Ainsi, chaque agent doit se fier à ses propres « critères informels » pour faire face à la diversité infinie des situations auxquelles il est confronté dans la rue, ou puiser dans la culture professionnelle4 (Goldstein 1967a:1127 ; Van Hulst 2013). En conséquence, des situations similaires peuvent être gérées de manières très différentes selon l'expérience, la formation, les croyances et les compétences propres à chaque agent. Par exemple, un agent pourrait arrêter un individu en état d'ébriété qui se montre agressif à la sortie d'un bar, tandis qu'un autre pourrait le calmer, prendre ses clés et appeler un membre de sa famille pour le raccompagner chez lui en toute sécurité. Ceci peut facilement donner l'impression que les décisions sont arbitraires et que les différences de traitement entre les citoyens se font sur la base de facteurs illégitimes, tels que la race et le sexe. En effet, l'une des métarègles du métier consiste à accorder une sorte de « souveraineté limitée » aux policiers concernant la manière dont ils doivent gérer leurs activités quotidiennes, ce qui se reflète dans leur réticence à exiger le respect d'un ensemble unique et simple de règles décisionnelles pour toutes les situations complexes (Muir 1977; Rubinstein 1973). En l'absence de tentatives systématiques d'identifier et d'arrêter des critères de distinction entre bonnes et mauvaises pratiques policières, il n'existe aucune méthode pour évaluer ou contrôler ces aspects de la performance des agents. Il y a quasiment un demi-siècle, Egon Bittner regrettait que l'ampleur impressionnante des connaissances, compétences et aptitudes requises pour maintenir la tranquillité publique dans les bas-fonds soit considérée comme un « talent inné » et déplorait le fait que le processus d'apprentissage de ces aspects de la profession policière était « entièrement laissé aux mains des agents eux-mêmes », et cette situation demeure vraie aujourd'hui (1967:715). Les services de police sont toujours dépourvus de mécanismes permettant d'identifier les éléments qui garantissent un travail de qualité, d'établir des attentes utiles vis-à-vis des critères associés au métier de policier et de responsabiliser les agents à cet égard (Bittner 1983).

Application des trois systèmes de contrôle aux caméras-piétons

Bien qu'elles aient été mises en place il y a plus d'une décennie en Angleterre, ce n'est que récemment que les

⁽⁴⁾ NdT : En anglais, « canteen culture », expression péjorative désignant les stéréotypes d'une culture policière ancrée dans des attitudes discriminatoires et impulsives qui y sont associées.

caméras-piétons ont été propulsées au premier rang des efforts déployés pour améliorer les pratiques policières aux États-Unis (White 2014). Les affaires de tirs de policiers, telles que celles de la mort de Michael Brown à Ferguson, dans le Missouri, pendant l'été 2014, ont soulevé d'importantes préoccupations concernant l'usage d'une force excessive et ont mis en lumière les bénéfices des enregistrements vidéo et audio en temps réel capturés par de petites caméras embarquées intégrées à l'uniforme des agents. En septembre 2015, le département américain

de la Justice s'est engagé à débloquer une subvention fédérale d'un montant de 23 millions \$ pour encourager les services de police à adopter le dispositif des caméras-piétons, et de nombreux services ont commencé à tester ou à mettre en place ce système (Lum et al. 2016; Koen et Willis 2017). Au vu du soutien général porté par les réformateurs et le public à l'égard de ce dispositif (Ekins 2016), il serait intéressant d'étudier une partie des impacts de leur emploi vis-à-vis du pouvoir discrétionnaire de la police à la lumière des trois systèmes de contrôle décrits ci-dessus.

Ici, il s'agit de proposer l'idée que pour maximiser le potentiel des caméraspiétons vis-à-vis de l'amélioration de la performance des agents sur le terrain, les réformateurs devront tenir compte des trois systèmes de contrôle et chercher à établir un équilibre de fonctionnement entre ces trois systèmes plutôt que de s'appuyer sur un seul. Ceci permettrait aux atouts de chaque système de contrôle de venir compenser les points faibles des autres. Il y a plusieurs siècles, Aristote suggérait que toutes les vertus étaient un juste milieu entre deux vices représentant respectivement le

défaut et l'excès. Ainsi, faire preuve de courage face au danger résulterait de l'équilibre entre le défaut moral de la lâcheté et l'excès moral de l'orgueil (Williams et Arrigo 2008:259). De même, canaliser le pouvoir discrétionnaire de manière à optimiser la performance policière sans y amener un risque excessif, sans réprimer la créativité et sans encourager la prise de mauvaises décisions requiert de porter une attention particulière à la bureaucratie, à la science et au métier de policier.

La bureaucratie

L'un des grands avantages des caméras-piétons réside dans le fait qu'elles peuvent contribuer à atténuer les difficultés auxquelles sont confrontés les administrateurs des services de police lorsqu'ils tentent d'identifier et de résoudre les affaires d'abus policiers associées à des contextes à faible visibilité. Le dispositif « objectif » que constitue la vidéo en temps réel et en haute définition crée une trace des événements qui peut être facilement

retrouvée et étudiée lorsqu'un service de police a des raisons de s'intéresser à un événement particulier. Certains peuvent considérer que l'existence de ces vidéos optimise considérablement la capacité des organismes à superviser toutes les actions de leurs agents, mais il s'agit d'une extrapolation. Les caméraspiétons produisent de tels volumes de données qu'elles ne peuvent réalistement pas servir à juger chaque intervention de la police, sauf lorsqu'un événement en particulier a été identifié comme méritant d'être étudié, soit par le personnel du service de police, soit par une plainte extérieure. En l'absence de technologies capables de scanner ou de surveiller tous les événements enregistrés par les caméras-piétons en vue d'identifier des situations suspectes ou des comportements spécifiques de la part des agents, il serait tout simplement trop chronophage et trop laborieux de visionner tous les enregistrements.

Ainsi, les administrateurs des services de police qui souhaitent évaluer la conformité des agents vis-à-vis de politiques du service, telles que les réglementations régissant les arrestations ou les contrôles routiers, pourraient utiliser les enregistrements

vidéo pour évaluer les actions spécifiques d'un agent par rapport aux normes existantes. En outre, sur la question des plaintes déposées par des citoyens, les preuves vidéo (contrairement aux rapports écrits traditionnels) offrent une trace indépendante de la mémoire et des interprétations des parties directement impliquées par la plainte et peuvent corroborer ou contredire différentes versions de ce qui s'est produit. Ainsi, les allégations d'abus policier jugées infondées peuvent être écartées, et lorsque les enregistrements démontrent que les agents de police

L'un des grands
avantages des caméraspiétons réside dans le
fait qu'elles peuvent
contribuer à atténuer
les difficultés auxquelles
sont confrontés les
administrateurs des
services de police
lorsqu'ils tentent
d'identifier et de
résoudre les affaires
d'abus policiers
associées à des
contextes à faible
visibilité. Le dispositif
« objectif » que constitue
la vidéo en temps réel
et en haute définition
crée une trace des
événements qui peut être
facilement retrouvée et
étudiée lorsqu'un service
de police a des raisons
de s'intéresser à un
événement particulier.

étaient en tort, ces derniers peuvent être sanctionnés. Ceci peut aider les administrateurs des services de police à régler les plaintes citoyennes plus rapidement, mais également à empêcher les citoyens de déposer des plaintes infondées dès le départ, ce qui vient alléger la pression exercée sur les ressources policières (White 2014).

La perspective consistant à détecter et à évaluer les actions d'un agent grâce aux enregistrements d'une caméra-piéton pour sanctionner, par la suite, les individus qui enfreignent la loi ou les politiques de leur service constitue un nouveau moyen réglementaire potentiellement puissant pour prévenir les pratiques policières indésirables. En effet, les recherches effectuées au sein de différentes disciplines indiquent que le simple fait de savoir que l'on est observé et évalué par autrui peut pousser un individu à respecter davantage les normes sociales par crainte de réprimande publique ou de sanctions formelles (Ariel et al. 2015). Ainsi, des contrôles menés de manière aléatoire sur différents procès ont révélé que la présence de caméraspiétons pouvait améliorer les comportements de la police et des citoyens en réduisant le nombre d'incidents associés à l'usage de la force et le nombre de plaintes citoyennes, bien que ces résultats soient incohérents et que les mécanismes sous-jacents expliquant ces changements de comportement demeurent obscures (Ariel et al. 2016). Par ailleurs, le potentiel des caméras-piétons pour justifier les actions des agents de police face aux plaintes citoyennes peut contribuer à expliquer pourquoi les agents de patrouille sont généralement favorables à leur utilisation (Jennings et al. 2014).

Malgré les avantages associés au recours aux caméraspiétons pour le respect des réglementations officielles, pour leur évaluation et pour leur application, cette approche ne permet pas d'exploiter l'intégralité de leur potentiel pour faire progresser la qualité des pratiques policières. Comme l'avançait Bittner (1983), les systèmes réglementaires bureaucratiques sont au mieux utiles uniquement pour distinguer les décisions discrétionnaires légitimes des décisions illégitimes (critère de performance important, mais limité), mais sont peu adaptés pour distinguer incompétence, compétence et haute compétence. Les directives sont généralement tellement globales que seules les rares situations où un enregistrement vidéo offre des preuves limpides d'un acte illégal ou d'un comportement contraire aux politiques internes peuvent établir la responsabilité d'un agent. Pour la majorité des allégations d'abus majeur, il est probable que les actions d'un agent soient « légalement justifiées dans le cadre de ses pouvoirs », même si ces actions « entravent gravement la liberté ou la vie privée de quelqu'un » (Goldstein 1967b:162). La nature particulièrement discrétionnaire du travail de la police dans le cadre de l'ambiguïté de la loi et des règles contribue à expliquer pourquoi le public est choqué lorsqu'un agent est disculpé en dépit de l'existence d'enregistrements vidéo témoignant de ce qui apparait comme des actes de malveillance policière graves (Harvard Law Review 2015). Dans ce type de contexte, la vidéo ne sert pratiquement à rien sauf à identifier les situations où un agent n'a pas respecté le seuil minimal de performance acceptable, et ne peut donc pas offrir un mécanisme permettant d'établir des « normes d'excellence » auxquelles les agents devraient aspirer (Bittner 1983:3).

Autre limite associée à l'usage des caméras-piétons pour renforcer les contrôles administratifs : ce dispositif renforce la perspective typique de la bureaucratie policière consistant à mettre l'accent sur la détermination des coupables et la menace ou l'application de sanctions, ce qui peut aliéner les agents de patrouille issus des grades supérieurs et ceux auxquels ils répondent. Cela pourrait également pousser davantage les agents de patrouille à éviter les activités à hauts risques, et en particulier celles qui sont sujettes à des évaluations et à des actions disciplinaires. Dans le cadre d'une récente enquête menée auprès de personnels de commandement représentant les autorités policières locales, d'État et fédérales au sein d'un même Comté américain, plus de la moitié des individus interrogés (54 %) ont affirmé que les caméraspiétons rendraient les agents plus réticents à avoir recours à la force nécessaire dans le cadre de leurs interventions auprès des citoyens (Smykla et al. 2015).

En somme, les caméras-piétons peuvent renforcer les capacités de régulation et de surveillance de la bureaucratie policière en soumettant les décisions des agents à des évaluations, et en particulier celles qui donnent lieu à des plaintes. Ceci pourrait contribuer à réduire les cas d'abus policier et à améliorer les comportements des citoyens, mais le durcissement des mécanismes de contrôle de la bureaucratie permettrait davantage de limiter les cas d'actions policières indésirables que de promouvoir des pratiques policières de qualité.

La science

Les caméras-piétons représentent une nouvelle opportunité d'améliorer les pratiques policières en offrant un moyen de contribuer à asseoir l'influence des preuves scientifiques sur le pouvoir discrétionnaire de la police. Ceci soulève la question des structures d'autorité qui existent pour les sciences policières. Les partisans de l'evidence-based policing – pratiques policières fondées sur la preuve – ont davantage de choses à dire sur les bénéfices d'un pouvoir discrétionnaire fondé sur la science pour

l'efficacité policière que sur la manière dont on peut intégrer la science aux pratiques policières quotidiennes. Il existe au moins deux mécanismes pour aider la science à guider la police dans sa prise de décision et au sein desquels les caméras-piétons pourraient jouer un rôle crucial : la formation et l'élaboration de règles à l'échelle administrative.

La mise en place de formations à l'evidence-based policing pour les nouveaux employés et les employés en service pourrait contribuer à intégrer les données scientifiques à la culture policière en renforçant la confiance des agents dans la légitimité de l'instrumentalité des pratiques policières validées ou rejetées par la science. Malgré les réformes de la police mises en place au cours des trente dernières années, les formations réalisées dans les services de police américains demeurent centrées sur la connaissance de la loi et les « aspects techniques et mécaniques de l'acquisition de compétences », telles que la conduite, l'auto-défense, l'adresse au tir, les premiers secours et l'usage de la force (Chappell 2008). Pour encourager les agents de patrouille à se fier à la science, la formation devrait aller bien au-delà de la dispense de brefs cours isolés sur un ou deux jours. Au lieu de cela, pour apprendre à exploiter des données scientifiques, il faudrait intégrer cette pratique à toutes les facettes du cursus de formation aux métiers de la police, à savoir aussi bien sur le plan de l'usage de la force et des armes à feu qu'au sein des sessions consacrées aux politiques en matière de violences domestiques, aux hauts-lieux de la criminalité, aux pratiques policières axées sur les problèmes, ou encore à la justice procédurale (Sherman 2015). Pour être véritablement efficace, il semble que les employés devraient également bénéficier d'opportunités pour mettre en pratique ces nouvelles informations dans le cadre de leur travail quotidien et, au moins à certains égards, pour observer directement leurs conséquences.

caméras-piétons pourraient jouer un rôle important au sein de ce processus. Naturellement, les enregistrements peuvent servir de source de données pour générer des preuves scientifiques. Toutefois, les vidéos d'interventions réelles de policiers pourraient servir à illustrer ce qui fonctionnerait le mieux d'après les données. L'un des grands avantages du recours à la vidéo par rapport aux scénarios de formation traditionnels est qu'elle permet de mieux saisir les aspects complexes du travail quotidien de la police, ce qui permet aux agents de patrouille d'observer directement la pertinence de la science vis-à-vis de leur travail sur le terrain. Par exemple, un instructeur compétent pourrait présenter aux agents de patrouille les quatre dimensions de la justice procédurale (participation, dignité et respect, fiabilité et neutralité) et expliquer les bénéfices de la justice procédurale démontrés

par la recherche pour améliorer la légitimité de la police et permettre d'accomplir des résultats désirables, tels que la conformité et la coopération des citoyens (Tylers 2004). Les agents de patrouille pourraient ensuite étudier des enregistrements vidéo illustrant des cas pratiques d'application de ces éléments sur le terrain et être invités à évaluer de manière critique leur mise en pratique, les points à améliorer et les difficultés associées.

Les enregistrements pourraient également servir à corroborer la perspective selon laquelle il est nécessaire de constater par soi-même les avantages d'une méthode ou d'une technique particulière en aidant les agents à tirer des leçons de leurs propres expériences. Par exemple, certains agents pourraient apprendre à apprécier ou à accepter la validité des données scientifiques en réexaminant les résultats de certaines de leurs propres interventions auprès des citoyens à partir d'enregistrements vidéo qui les aideraient à structurer leurs analyses. Ainsi, la mise en place de formations sur la justice procédurale intégrant des auto-évaluations et des évaluations par les pairs des enregistrements vidéo permettrait aux agents de déterminer eux-mêmes si et dans quelles circonstances le recours à la justice procédurale génère des résultats désirables, tels que la coopération des citoyens. Ainsi, une formation qui comprendrait un volet articulé autour de l'expérience et du processus de réflexion délibérée des agents pourrait contribuer à convertir de nombreux professionnels du métier initialement sceptiques. Tout comme dans les cours de physique-chimie, le moyen le plus convaincant reste d'expérimenter les choses par soimême (Willis et Mastrofski 2016a). Pour faire court, il s'agirait ici d'adopter la science en tant que diktat, non dans une mesure plus importante que toute autre règle hiérarchiquement établie, mais comme un outil permettant aux professionnels de faire leurs propres expériences en exerçant un certain degré de contrôle - les enseignements tirés dans ce contexte étant bien plus susceptibles de s'intégrer aux habitudes des agents.

En plus de la formation, le contrôle du pouvoir discrétionnaire de la police par le biais de la science pourrait être amélioré grâce à l'intégration des données scientifiques au sein des politiques (règles, lois et directives) des services de police et des autres structures administratives. De même que pour le modèle bureaucratique décrit plus haut, les administrateurs des services de police pourraient encourager l'adoption des pratiques fondées sur la recherche en visionnant et en analysant les enregistrements vidéo témoignant de certains aspects du comportement des policiers afin de contribuer à s'assurer que ces comportements concordent avec ceux que les meilleures recherches scientifiques ont attesté comme étant les plus susceptibles de générer

des résultats souhaitables, et notamment de réduire le risque de récidive ou de prévenir de futures violences (Sherman 1998). Si un agent de police ne procède pas à une arrestation face à un délit relativement mineur et que les données scientifiques indiquent que procéder à une arrestation réduit la probabilité de perpétration d'un crime plus grave, alors l'agent pourrait être sommé d'expliquer pourquoi il ou elle a choisi une action alternative, à la lumière des enregistrements vidéo.

La science offre la possibilité d'améliorer la prise de décision sur le terrain en réduisant les possibilités pour les agents de prendre des décisions de manière impulsive ou sur la base de stéréotypes ancrés dans un ensemble limité d'expériences personnelles. Dans ce contexte, les caméras-piétons peuvent aider à renforcer la pertinence de la science et son applicabilité aux pratiques policières en donnant des éléments d'orientation concernant ce qui fonctionne pour accomplir une série de résultats souhaitables. Nonobstant ces bénéfices, les chercheurs

semblent avoir porté un intérêt bien moindre à la manière dont les caméras-piétons pourraient contribuer à faire progresser les perceptions de ce que la police devrait accomplir. Ceci requiert de tenter d'utiliser les caméras-piétons pour aider les agents à prendre des décisions concernant des problématiques normatives. Ces considérations peuvent notamment porter sur des questions de valeur ou sur les résultats que la police devrait viser à accomplir plutôt que sur les meilleurs moyens d'y parvenir. Par exemple, dans le cadre d'un différend entre deux voisins, associé à un faible risque de violence, l'agent devraitil agir dans l'objectif de donner aux parties impliquées un sentiment de justice, rétablir l'ordre puis partir, ou prendre le temps d'identifier et de résoudre la cause sous-jacente du différend (négligeant potentiellement ainsi d'autres citoyens qui pourraient mériter davantage une intervention de la police) ? (Willis 2013). Le meilleur choix dépend souvent des circonstances (ex : disposition des parties à aboutir à une réconciliation, disponibilité de parties modératrices

sur place, disponibilité de l'agent pour s'impliquer dans le cas en question). Le degré de difficulté associé à la tâche consistant à aiguiller les agents sur ces choix moraux difficiles peut éventuellement contribuer à expliquer pourquoi une grande partie des recherches menées jusqu'à ce jour sur les caméras-piétons étaient uniquement centrées sur l'évaluation du potentiel du port d'une caméra pour faire chuter les incidents liés à l'usage de la force et les plaintes de civils (Lum et al. 2016). Comment les caméras-piétons peuvent-elles guider les agents sur les choix moraux importants et difficiles qui caractérisent le métier de policier?

Le métier de policier

Contrairement à la bureaucratie et, dans une certaine mesure, à la science, les caméras-piétons représentent une opportunité pour les agents de police de s'appuyer sur leur propre expérience pour améliorer leur prise de décision. À l'heure actuelle, les services de police disposent de peu de mécanismes formels – voire aucun – pour partager de manière systématique les connaissances associées au métier de policier. Les recherches menées

sur le contexte social de la prise de décision indiquent que ce processus peut être amélioré « en permettant la mise en commun des connaissances diverses » et « en établissant des perspectives communes, y compris des angles morts communs. » (Larrick 2016:441).

À l'image des hôpitaux, qui cherchent à améliorer la qualité des soins de santé par le biais d'évaluations de leurs praticiens par les pairs, les services de police pourraient permettre aux agents de se servir de leurs propres enregistrements vidéo pour présenter à leurs pairs les circonstances détaillées des situations en question, et notamment pour appuyer les décisions prises et la manière dont ils les ont prises. Ces situations pourraient ensuite servir de base pour procéder à des discussions qui pourraient permettre l'identification, l'analyse et la critique des valeurs que les agents devraient chercher à observer.

Par exemple, un agent pourrait présenter une affaire concernant des jeunes traînant en groupe et générant

de la peur chez les résidents d'une communauté : si ce problème se pose pendant les heures d'école, l'agent devrait-il évoquer les réglementations liées à l'absentéisme et procéder à des arrestations ? Devrait-il se contenter

La science offre la possibilité d'améliorer la prise de décision sur le terrain en réduisant les possibilités pour les agents de prendre des décisions de manière impulsive ou sur la base de stéréotypes ancrés dans un ensemble limité d'expériences personnelles. Dans ce contexte, les caméraspiétons peuvent aider à renforcer la pertinence de la science et son applicabilité aux pratiques policières en donnant des éléments d'orientation concernant ce qui fonctionne pour accomplir une série de résultats souhaitables

de demander aux jeunes d'« aller traîner ailleurs » pour réduire les risques de perturbation ? Ou devrait-il vérifier s'il s'agit d'absentéisme et les raccompagner jusqu'à leur établissement scolaire ? Déterminer et clarifier l'approche la plus désirable à adopter dans ce type de situation aide à orienter les jugements de valeur qui forment la base du pouvoir discrétionnaire des policiers.

Ce processus aide également à mettre en lumière le riche éventail d'aptitudes et de choix tactiques qui sont à la disposition de l'agent et qui sont pertinents visà-vis des circonstances particulières de la situation, permettant ainsi aux agents de bénéficier d'un mécanisme d'apprentissage mutuel. Par exemple, les agents accordent une importance de taille à l'établissement d'un diagnostic précis concernant tout problème, ce diagnostic devant a priori précéder toute tentative de résolution. Lorsqu'il se trouve face à des problèmes liés à des jeunes traînant dans la rue, quels types de questions l'agent devrait-il se poser pour diagnostiquer la situation ? Quels signaux sont les plus pertinents et comment les agents doiventils les classer et interpréter les éléments qui permettent d'établir un diagnostic valable ? Quelle est l'ampleur des efforts que les agents doivent consacrer au diagnostic avant d'agir ? (Willis et Mastrofski 2016a:12). La science pourrait profiter à la constitution du métier de policier en contribuant à développer et à tester les compétences d'élaboration de diagnostics (entre autres compétences) pour mieux éclairer la manière dont les agents utilisent leur pouvoir discrétionnaire. Avec le temps, les affaires similaires pourraient servir à établir une série d'objectifs à accomplir et à mettre au point des tactiques facilitant leur accomplissement en vue de créer une base pour l'élaboration de directives pratiques qui structureraient le pouvoir discrétionnaire de la police.

En nous permettant d'assister aux interventions de la police, les enregistrements vidéo offrent un moyen d'améliorer la prise de décision sur le terrain en adoptant des approches susceptibles d'être intégrées à la culture policière. Plutôt que de se contenter de menacer les agents sous la forme d'une responsabilisation basée sur la surveillance des agents, les vidéos pourraient aider les policiers à apprendre ce qui est important et comment l'accomplir via des approches qui tiennent compte des complexités normatives et empiriques des différentes situations. Les caméras-piétons pourraient également servir de moyen, pour les agents de police sur le terrain, de responsabiliser leurs supérieurs vis-à-vis des lacunes existantes au niveau des règles, des directives et des formations. En encourageant la coopération volontaire et la responsabilité partagée à l'égard de pratiques policières de qualité plutôt que de se contenter de menacer les agents au moyen de sanctions, cette utilisation des caméras

contribue à éviter l'instauration de relations antagonistes et les comportements d'évitement associés au système de bureaucratie.

Vers un modèle de responsabilité mixte

On considère donc que pour réaliser des améliorations substantielles de la performance policière sur le terrain, il faut que la mise en place des caméras-piétons vise à établir un équilibre entre les différents systèmes de responsabilisation que représentent la bureaucratie, la science et le métier de policier. Chacun de ces systèmes présente des opportunités pour faire évoluer la qualité des pratiques policières sur le terrain grâce au recours aux caméras, mais au regard des différents atouts et points faibles associés à chaque système, les bénéfices les plus importants sur le plan du pouvoir discrétionnaire de la police sembleraient dépendre d'une combinaison des trois systèmes tout en respectant la nécessité inévitable de respecter la légitimité associée à une certaine autonomie en matière de prise de décision, même dans le cadre de ces limites.

Ainsi, s'appuyer sur les structures bureaucratiques existantes pourrait contribuer à faire chuter le nombre de cas relativement rares d'abus policiers via la menace ou la mise en place réelle de sanctions face aux abus, mais cela ne ferait pas véritablement progresser les notions de pratiques policières de qualité dans le cadre d'un grand nombre d'interventions auprès des citoyens. De même, utiliser la science pour aiguiller la prise de décision des agents via la formation et la réglementation administrative pourrait contribuer à améliorer l'accomplissement de résultats désirables, mais offre en revanche peu de matière pour aiguiller les agents face aux choix normatifs difficiles. Enfin, puiser dans les expériences du métier de policier peut faciliter l'identification, la critique et la progression de valeurs importantes, mais les expériences non testées par la science peuvent donner lieu à des pratiques non escomptées et indésirables. Les caméras-piétons offrent aux services de police une opportunité d'améliorer les pratiques policières au quotidien en étudiant le pouvoir discrétionnaire dont ils jouissent à la lumière de chacun de ces mécanismes de contrôle.

Les sceptiques pourraient rétorquer que les agents de patrouille sont traditionnellement « en guerre » contre le positionnement de la bureaucratie et la science en tant que sources d'orientation et de contrôle du pouvoir discrétionnaire des agents, mais ces préoccupations semblent exagérées, pour le moins dans les circonstances

actuelles. Ainsi, la recherche du « juste milieu » d'Aristote ne constitue aucunement un objectif déraisonnable ou particulièrement ardu. Dans le cadre d'une récente étude portant sur le métier de policier, les agents ont attribué la priorité la plus importante aux lois, règles et réglementations pour promouvoir la bonne performance des agents de patrouille, privilégiant ainsi cet élément au détriment de douze autres aptitudes et formes de savoir (Willis et Mastrofski 2106a). Une autre enquête nationale récente a également attesté l'utilité des règles, et en l'occurrence des politiques relatives à l'usage de la force (Pew Research Center 2017). Ces éléments ne corroborent donc pas vraiment l'idée de la « guerre » menée par les agents contre la bureaucratie. Lors de cette même enquête nationale, un pourcentage important d'agents de patrouille (35 % des agents de base, rank-andfiles) ont indiqué qu'il était capital que les agents disposent de bonnes connaissances concernant les stratégies policières attestées comme étant efficaces par la recherche scientifique. Par ailleurs, ils étaient 49 % à estimer que ces connaissances étaient « plutôt importantes », et seuls 15 % ont indiqué qu'elles n'étaient pas très ou pas du tout importantes (Pew Research Center 2017:71). Les participants ont également été nombreux à indiquer leur disposition à accepter l'usage de caméras-piétons, 65 % s'étant déclarés favorables à leur mise en place, contre environ un tiers (34 %) opposé à cette mesure. Bien que les pratiques policières actuelles traversent une crise aux États-Unis, les observations présentées dans cet article indiquent qu'il pourrait bien s'agir d'un moment opportun pour les administrateurs des services de police d'ici et d'ailleurs d'adopter le dispositif des caméras-piétons pour aiguiller et contrôler le pouvoir discrétionnaire de la police de manière audacieuse et innovante.

Bibliographie

Ariel, Barak, William A. Farrar, et Alex Sutherland. 2015. "The Effect of Police Body-Worn Cameras on Use of Force and Citizens' Complaints Against the Police: A Randomized Controlled Trial." *Journal of Quantitative Criminology* 31: 509-35.

Ariel, Barak, Alex Sutherland, Darren Henstock, Josh Young, Paul Drover, Jayne Sykes, Simon Magicks, et Ryan Henderson. 2016. "Wearing Body Cameras Increases Assaults Against Officers and Does Not Reduce Police Use of Force: Results from a Global Multi-Site Experiment." European Journal of Criminology 1-12. DOI: 10.1177/1477370816643734

Bayley, David H. et Egon Bittner. 1984. "Learning the Skills of Police Work." *Law and Contemporary Problems* 47: 35-59.

Bittner, Egon. 1967. "The Police on Skid-Row: A Study of Peace Keeping." *American Sociological Review* 32: 699-715.

Bittner, Egon. 1983. "Legality and Workmanship: Introduction to Control in the Police Organization," dans Maurice Punch, éd., *Control in the Police Organization*, pp. 1-11. Cambridge, MA: MIT Press.

Brown, Michael K. 1981. Working the Street. New York, NY: Russell Sage Foundation.

Chappell, Allison T. 2008. "Police Academy Training: Comparing Across Curricula." *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management* 31: 36-56.

Ekins, Emily. 2016. Policing in America: Understanding Public Attitudes Toward the Police: A National Survey. Washington, DC: Cato Institute.

Evetts, Julia. 2003. "The Sociological Analysis of Professionalism: Occupational Change in the Modern World." *International Sociology* 18: 395-1415.

Goldstein, Herman. 1967a. "Police Policy Formulation: A Proposal for Improving Police Performance." *Michigan Law Review* 65: 1123-1146.

Goldstein, Herman 1967b. "Administrative Problems in Controlling the Exercise of Police Authority." *The Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science* 58: 160-172.

Goldstein, Herman. 1977. *Policing a Free Society*. Cambridge, MA: Ballinger Publishing Company.

Harvard Law Review. 2015. "Considering Police Body Cameras." *Harvard Law Review* 128: 1794-1817.

Hughes, Everett C. 1967. "Professions," dans Kenneth Lynn and the Editors of Daedalus, *The Professions in America*, pp. 1-14. Boston: Beacon Press.

Jennings, Wesley G., Lorie A. Fridell, et Mathew D. Lynch. 2014. "Cops and Cameras: Officer Perceptions of the Use of Body-Worn Cameras in Law Enforcement." *Journal of Criminal Justice* 42: 549-556.

Koen, Marthinus et James Willis. 2017. "Body-Worn Cameras: The New Normal?" dans Laura J. Moriarty, éd., *Criminal Justice Technology in the 21st* Century. Springfield, IL. Charles C. Thomas.

Klockars, Carl. 1985. *The Idea of Police*. New York: Sage Publications.

Klockars, Carl. 1995. "A Theory of Excessive Force and Its Control," dans William A. Geller et Hans Toch, éd., *And Justice for All: Understanding and Controlling Police Abuse of Force*, pp. 12-29. Washington, DC: Police Executive Research Forum

Larrick, Richard P. 2016. "The Social Context of Decisions." *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior* 3: 441-67.

Lum, Cynthia. 2009. Translating Police Research Into Practice. Ideas in American Policing, N° 11. Washington, DC: Police Foundation.

Lum, Cynthia, Christopher Koper, Linda Merola, Amber Scherer, Amanda Reioux. 2016. Existing and Ongoing Body Worn Camera Research: Knowledge Gaps and Opportunities. Center for Evidence-Based Crime Policy: Fairfax, VA.

Mastrofski, Stephen D. 2000. "The Police in America," dans Joseph Sheley, éd., *Criminology: A Contemporary Handbook*, pp. 405-445. Belmont, CA: Wadsworth.

Mastrofski, Stephen D. 2004. "Understanding Street-Level Police Discretion." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 593: 100-118.

Meehl, Paul E. 1954. *Clinical vs. Statistical Prediction: A Theoretical Analysis and a Review of the Evidence.* Minneapolis: University of Minnesota Press.

Muggah, Robert. 2014. "Cop Cams Go Global." OpenDemocracy. https://www.opendemocracy.net/robert-muggah/cop-cams-go-global. Téléchargé le 24 mars 2017.

Muir, William K. 1977. *Police: Streetcorner Politicians*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Niederhoffer, Arthur. 1969. Behind the Shield: The Police in Urban Society. Garden City, NY: Anchor Books.

Paoline, Eugene A. III. 2003. "Taking Stock: Toward a Richer Understanding of Police Culture." *Journal of Crime and Justice* 31: 199-214.

Paoline, Eugene A. III et William Terrill. 2014. *Police Culture: Adapting to the Strains of the Job.* Durham, NC. Carolina Academic Press.

Pew Research Center. 2017. Behind the Badge: Amid Protests and Calls for Reform, How Police View Their Jobs, Key Issues, and Recent Fata Encounters Between Blacks and Police. http://www.pewsocialtrends.org/2017/01/11/behind-the-badge/

Commission du Président Obama sur les pratiques policières au 21° siècle 2015. *Final Report of the President's Task Force on 21st* Century Policing. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services.

Rahr, Sue et Stephen K. Rice. 2015. From Warriors to Guardians: Recommitting American Police Culture to Democratic Ideals. New Perspectives in Policing Bulletin. Washington, DC: Département américain de la Justice, Institut national de la justice.

Rubinstein, Jonathan. 1973. *City Police*. New York, NY: Farrar, Straus et Giroux.

Sartre, Jean-Paul. 1965. *Qu'est-ce que la littérature ?* Avec une préface de Wallace Fowlie. New York : Harper and Row, éditeurs.

Sherman, Lawrence W. 1998. Evidence-Based Policing. Ideas in American Policing: Washington, DC: Police Foundation.

Sherman, Lawrence W. 2013. "The Rise of Evidence-Based Policing: Targeting, Testing, and Tracking" dans Michael Tonry, éd., *Crime and Justice: A Review of Research*, Vol. 42, pp. 377-451. Oxford: Oxford University Press.

Sherman, Lawrence W. 2015. "A Tipping Point for Totally Evidenced Policing': Ten Ideas for Building an Evidence-Based Police Agency." *International Criminal Justice Review* 25: 11-129.

Smykla, John Ortiz, Matthew S. Crow, Vaughn J. Crichlow, et Jamie A. Snyder. 2015. "Police Body-Worn Cameras: Perceptions of Law Enforcement Leadership." *American Journal of Criminal Justice*. DOI: 10.1007/s12104-01509316-4.

Thacher, David. Forth. "Channeling Police Discretion: The Hidden Potential of Focused Deterrence." *University of Chicago Legal Forum*.

Tyler, Tom R. 2004. "Enhancing Police Legitimacy." The Annals of American and Political Social Science 593: 84-99.

Van Hulst, Merlijn. 2013. "Storytelling at the Police Station." *British Journal of Criminology* 53: 624-42.

Walker, Samuel. 1993. *Taming the System: The Control of Police Discretion in Criminal Justice*, 1950-1990. New York: Oxford University Press.

Weber, Max. 1922/1978. *Economy and Society*, Vol. 1, publié par Guenther Roth et Claus Wittich. Los Angeles, CA: University of California Press.

White, Michael D. 2014. *Police Officer Body-Worn Cameras:*Assessing the Evidence. Washington, DC: Office of Community Policing Services.

White, Michael D. et James Coldren. 2017. "Body-Worn Police Cameras: Separating Fact from Fiction." *PM Magazine*. http://icma.org/en/press/pm_magazine/article/107941. Consulté sur Internet le 11 janvier 2017.

Williams, Christopher R. et Bruce A. Arrigo. 2008. Ethics, Crime, and Criminal Justice. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.

Willis, James J. 2013. *Improving Police: What's Craft Got to Do with It?* Ideas in American Policing, N° 16. Washington, DC: Police Foundation.

Willis James J. et Stephen D. Mastrofski. 2016a. "Improving policing by integrating craft and science: what can patrol officers teach us about good police work?" *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy:* 1-18. http://dx.doi.org/10.1080/10439463.2015.1135921

Willis James J. et Stephen D. Mastrofski. 2016b. "Understanding the Culture of Craft: Lessons from Two Police Agencies." *Journal of Crime and Justice*: 1-17. http://dx.doi.org/10.1080/0735648X.2016.1174497



Trois concepts clés pour analyser la relation police-population : confiance, légitimité et justice procédurale

Sebastian ROCHÉ

Sebastian ROCHÉ



Sebastian Roché est directeur de recherche au Centre national de la recherche

scientifique (CNRS) (Sciences Po, Université Grenoble-Alpes), enseigne à l'École nationale supérieure de la Police (Lyon), à l'Université de Grenoble et de Bahcesehir (Istanbul). Il a récemment publié De la police en démocratie, Paris, Grasset, 2016 et Policecitizen relations across the world. Comparing sources and contexts of trust and legitimacy, London, Routledge (avec D. Oberwittler). Il s'intéresse particulièrement à la légitimité et à la gouvernance comparée de la police. Il a dirigé le volet français de plusieurs projets comparatifs (7° PCRD « Eurojustis », ANR « POLIS », ANR « UPPYC »). (PACTE, Sciences Po Grenoble, BP 48, 38040 Grenoble cedex 9, <sebastian.roche@sciencespogrenoble.fr>).

deux notions qui portent sur la nature d'une relation entre citoyens et gouvernants. L'analyse de la confiance est aussi ancienne que les travaux de sociologie de la police. Dès 1963, James Q. Wilson notait que le policier est fréquemment dans une relation inamicale avec son public, que sa routine est souvent de traiter sa clientèle comme un antagoniste : il convoque, réalise une arrestation, enquête, fouille des maisons, arrête des véhicules, témoigne au tribunal, et place en détention. Wilson concluait qu'il n'est donc pas très surprenant que le policier ait des relations tendues avec le public. Pour autant la confiance et la légitimité varient largement d'une ville à l'autre dans un pays [Wilson,

1968] ou d'un pays à l'autre [Morris, 2015].

Comment conceptualiser ces termes, les

a confiance et la légitimité sont

mesurer et expliquer ces variations ? Quelle place leur donner dans la sociologie de la police et de l'autorité plus généralement ?

La question des soutiens accordés par la population, c'est-à-dire de la légitimité de la police et du fait qu'elle soit digne de confiance (trustworthiness qu'on peut traduire par sa crédibilité ou sa fiabilité), a pris une ampleur nouvelle à la fois dans l'enceinte universitaire, mais aussi plus largement comme enjeu politique. Ce dernier reste cependant d'une importance inégale suivant les pays, oscillant entre la simple utilisation d'expressions étendards par les responsables politiques (comme en France avec la «relation police-population ») jusqu'à l'intégration de la recherche de confiance dans la doctrine policière (on pense par exemple à la Grande-Bretagne aux États-Unis ou au Danemark).

La définition des termes « confiance » et « légitimité », leurs relations de causalité éventuelles sont toujours l'objet de débat. Il

en va également de même de leurs déterminants qui ont fait l'objet de réflexions théoriques nouvelles tout comme d'enquêtes empiriques inédites. Les théories de la justice sont venues s'inviter dans un débat auparavant souvent dominé par une idée de la performance réduite à la capacité à faire diminuer les désordres et les délinquances. Désormais, ce qu'obtient ou non un groupe de personnes de la police tant en termes de service que de sanction [la « juste répartition » ou distributive justice] et la manière dont ce groupe est traité durant ses contacts avec les agents (le « traitement juste » qui correspond dans ce texte à l'expression procedural justice) font partie intégrante de la définition d'une performance policière élargie et faisant place à la relation avec le citoyen. Enfin, l'analyse reposant sur la prise en compte d'aspects plus macrosociaux, des clivages sociaux et politiques, d'une part, et du cadre institutionnel, d'autre part, est nécessaire pour améliorer la compréhension du soutien à la police dans une perspective comparée.

Confiance et légitimité : le retour des variables molles

Le retour sur le devant de la scène de la confiance et la légitimité, c'est-à-dire de « variables molles », pour reprendre un terme utilisé pour l'analyse du soutien au système politique [Sztompka, 1999 : 1], traduit un changement de perspective dans l'analyse de la société. Plutôt que de s'intéresser aux « variables dures », aux structures sociales et aux institutions, les études s'intéressent aux liens qui unissent les individus entre eux, ainsi que les gouvernés aux gouvernants. Georg Simmel [1858-1918] est l'auteur dont la conceptualisation de la confiance aura eu l'héritage le plus important. Il affirme que « sans la confiance générale que les personnes ont les unes dans les autres, la société elle-même se désintégrerait » [1990: 178], ce qui en fait « une des plus importantes forces synthétiques dans la société » [1950 : 318]. Ses analyses seront adoptées et développées par des universitaires comme N. Luhman and A. Giddens plus d'un demi-siècle après sa disparition (voir l'histoire du concept chez Misztal, 1996 et Möllering, 2001). La confiance intéresse par ses propriétés fonctionnelles pour « faire société » : elle forme dans les individus des anticipations favorables vis-à-vis des actions ou intentions prêtées à autrui, et ainsi favorise la prise de risque (inhérente au fait de confier son sort à autrui), la coopération et l'ordre social.

Le concept de légitimité en science politique a pour père Max Weber [1864-1920], un autre sociologue allemand. Il ne s'intéresse pas aux mécanismes horizontaux qui font tenir la société, mais plutôt à ceux plus verticaux entre

les gouvernants et les gouvernés. Selon lui, un système d'autorité ou de domination ne repose pas principalement sur des pouvoirs coercitifs, mais sur la légitimité qui lui est prêtée : « la base de tout système d'autorité, et de toute volonté

d'obéir, est une croyance, une croyance en vertu de laquelle les personnes qui exercent l'autorité sont dotées de prestige » [Weber, 1947: 382]. Cette croyance se traduit par une reconnaissance du droit moral à gouverner et engendre une obéissance volontaire. Cette approche dite « subjective » met l'accent sur la manière dont les individus interprètent les actions d'autrui. Les idées de Weber inspireront, cinquante ans plus tard, les théoriciens de la légitimité institutionnelle (notamment politologue David Easton), ou de la légitimité interactionnelle (cf. infra).

À partir des années 1960, les travaux sur la légitimité politique se multiplient tandis que des bases de données sont constituées (par exemple, l'institut PEW qui mesure la confiance depuis la fin des années 1950 aux États-Unis). Ils sont alimentés par le diagnostic d'une crise de gouvernabilité dans les pays occidentaux et au Japon [Crozier, Huntington, Watanuki, 1975]. Les recherches deviennent comparatives avec les études mondiales sur les

EN FRANCE, LA OUESTION DE LA PERCEPTION DE LA POLICE PAR LE PUBLIC N'EST PAS ABORDÉE PAR LES **RESPONSABLES POLITIQUES** SOUS L'ANGLE CONCEPTUEL DE LA CONFIANCE ET DE LA LÉGITIMITÉ, MAIS PLUTÔT SOUS L'ANGLE D'UNE NÉCESSAIRE RECHERCHE DE LA PROXIMITÉ, UN ANGLE QUI N'ABORDE PAS FRONTALEMENT LA OUESTION DE LA NATURE DU LIEN ENTRE **GOUVERNANTS ET** GOUVERNÉS.

valeurs (WVS), et autres baromètres régionaux qui vont voir le jour. Les recherches sur la police vont en faire de même, trente ans plus tard. Quelques tâtonnements comparatifs en la matière existent [Stack and Cao, 1998], mais n'ont, curieusement pourrait-on penser, pas eu de caractère central dans la réflexion sur la légitimité ou la confiance. Les universitaires anglo-saxons les plus écoutés [par exemple, W. Skogan, 1998] n'y contribuent guère : le débat sur la confiance demeure confiné au plan national. En France, la question de la perception de la police par le public n'est pas abordée par les responsables politiques sous l'angle conceptuel de la confiance et de la légitimité, mais plutôt sous l'angle d'une nécessaire recherche de la proximité, un angle qui ne traite pas frontalement de la question de la nature du lien entre gouvernants et gouvernés. Au plan universitaire, il faudra attendre les années 2008-2010 pour voir les travaux comparatifs sur la confiance et la légitimité prendre son essor en Europe et aux États-Unis, avec la participation de la France au projet Eurojustis [Roché, 2016].

Genèse des études sur la confiance et la légitimité de la police

L'intérêt académique porté à l'analyse empirique des attitudes vis-à-vis de la police prend son essor avec le mouvement des droits civiques, la répression des rassemblements publics des Noirs dans un régime politique ségrégationniste et les émeutes aux États-Unis. Un premier ensemble de travaux concerne les émeutes raciales elles-mêmes. Les révoltes auraient pu générer une réflexion sur la légitimité, car on peut les interpréter comme une manifestation directe du déni de légitimité du régime, une défiance active dans la lignée du travail de T. Gurr [1970]. Mais, ces recherches portent sur les mécanismes déclencheurs, puis dans un second temps sur la propagation spatiale des émeutes. Et ce sont les variables « dures » plutôt que « molles » qui sont mobilisées dans ce but : stratification socio-économique, concentration spatiale de la pauvreté, appartenance à un groupe racial, sexe et âge, taille des groupes raciaux. La relation à la police y est peu intégrée. Ce courant de recherche existe toujours, ses modèles mathématiques se sont affinés, mais il n'a pas donné lieu à une théorie centrale pour tout le champ des études policières, sans doute du fait de la complexité des données à recueillir et des outils nécessaires pour les analyser, mais aussi du caractère rare des émeutes même si elles sont spectaculaires. Pourtant, la nécessité de l'agrégation des préférences individuelles et la coordination de l'action collective sont des éléments essentiels de la contestation de la légitimité d'un régime.

Un second ensemble de travaux s'articule autour des relations entre « la police et la communauté » pour utiliser une expression anglaise. On y trouve, d'une part, une analyse des stratégies de police (la police orientée vers la communauté, de voisinage, de proximité) et de ses effets qui se poursuit d'ailleurs aujourd'hui [Mackenzie et Henry 2009], et, d'autre part, des attitudes vis-à-vis de la police et de ses pratiques. Pour ces dernières, il s'agit d'approches avant tout empiriques qui se traduisent par une multiplication d'études locales pour tester l'effet de telle ou telle variable sur tel ou tel aspect des attitudes. On notera que la question du respect [Wilson, 1968] et de l'injustice [Jacob, 1971] figure parmi les angles de lecture retenus dès l'origine des recherches. Parmi les variables explicatives, on trouve à nouveau les variables « dures » classiques dont une liste a été donnée plus haut. À chaque variable correspond une « théorie » de rang moyen, par exemple le rôle de l'identité ethnique sur la confiance est compris comme un effet de la position du groupe racial auquel on appartient dans la société américaine, les Blancs

étant au sommet, les Noirs en bas, et les autres minorités dans une position intermédiaire (group position theory, voir Weitzer et Tuch, 2006). Le champ de recherche est donc très fragmenté du point de vue de l'explication des attitudes.

Les études ont montré dès les années 1970 qu'il existait des problèmes d'interprétation des mesures empiriques. Le problème d'interprétation des mesures est un phénomène connu en sciences sociales, il n'est pas rare que des théories concurrentes utilisent les mêmes indicateurs, mais en leur attribuant une signification différente. Une première précaution est de déterminer ce que désignent les différentes questions de sondage au-delà de l'apparence de la formulation de chacune. La difficulté a été pointée dès la fin des années 1970, et elle continue à exister aujourd'hui. M. White et B. Menke [1978] notent qu'on enregistre des attitudes et perceptions très positives ou ambivalentes d'une étude à l'autre. Ils montrent dans leur travail une distinction simple et essentielle : lorsque les questions ont une formulation générale, le public émet des avis positifs. Mais si on le questionne sur des points précis, cette image se dégrade terriblement. Ainsi, si l'on prend des travaux récents portant sur un échantillon représentatif en France, à la question « Aujourd'hui, diriez-vous que vous avez tout à fait confiance, plutôt confiance, plutôt pas confiance ou pas du tout confiance dans la police? », 74,20 % des Français répondent « tout à fait » ou « plutôt confiance » [Roché, 2016]. Mais lorsqu'on leur pose ensuite des questions plus précises, pour certaines d'entre elles les opinions positives s'affaissent (« Diriez-vous que les policiers et les gendarmes traitent les gens de manière respectueuse? », : 40,4 % répondent négativement ; « Les policiers et les gendarmes sont souvent racistes ? », 40,1 % répondent positivement; « Là où j'habite, la police ou la gendarmerie abuse des contrôles d'identité envers certaines personnes? » 26,30 % répondent positivement; et enfin, pour ceux qui ont fait l'objet d'un contrôle d'identité, 38,4 % ne se disent pas satisfaits).

Ensuite, on ne peut pas naïvement croire, parce qu'une question contient le mot confiance (par exemple « Faitesvous confiance à la police ?»), qu'on mesure la confiance du répondant. Pour mesurer correctement la confiance, il convient d'organiser les mesures selon une théorie et une définition de la confiance. Plusieurs auteurs proposent de voir les questions générales d'image ou de confiance comme une reconnaissance de la nécessité de la fonction de police dans la société, mais pas comme une mesure du concept de confiance au sens où l'on a des attentes à propos de la réalisation d'une action vis-à-vis d'une personne ou organisation précise [Berlière et Lévy, 2011; Roché, 2016]. On retrouve la distinction analytique entre le « soutien diffus » du système (ici de la police ou la gendarmerie) et le « soutien spécifique » des mesures

gouvernementales (ici des modes d'action précis de la police) telle que suggérée par le politologue David Easton [1964]. La conclusion qu'on peut en tirer est que si l'on souhaite formuler des politiques publiques et suivre leur mise en œuvre, la plupart des sondages de presse existants en France ne sont pas utiles.

Enfin, et il s'agit d'un point nodal, dans ces divers travaux empiriques, on trouve une myriade de variables « à expliquer » : la satisfaction par rapport au service de police (par exemple le temps de réponse), ou encore la perception de la courtoisie de l'agent ou du caractère raciste de la police, l'opinion quant à la performance de la police en matière de lutte contre la délinquance, la confiance, le soutien général à la police et de très nombreux autres indicateurs des attitudes sont testés. Toutes ces mesures sont utilisées sans qu'aucune théorie ne préside à leur usage ou à leur catégorisation en dimensions. Il s'est produit une sorte d'empilement désordonné des mesures empiriques sans réflexion d'ensemble. C'est tellement vrai que dans les revues de la littérature, les auteurs ne font même pas de référence précise aux variables à expliquer, et les placent toutes dans le même sac sous le nom « d'attitudes vis-à-vis de la police » (sous l'acronyme ATP), comme si elles étaient substituables les unes aux autres, ainsi que l'ont remarqué Webb and Marshall il y a plus de 20 ans [1995: 49].

En somme, au milieu des années 1990, il existe une profusion d'études, principalement américaines, qui cherchent à rapprocher diverses attitudes vis-à-vis de la police de diverses caractéristiques des individus ou de leurs quartiers de résidence. Progressivement, les chercheurs vont tenter d'organiser le domaine de recherche d'un point de vue théorique et technique. La question de la nature des différentes mesures empiriques de la confiance et de la légitimité est tout à fait essentielle. Les travaux sont si nombreux et variés que nous ne tentons pas ici de faire un état des lieux, mais plutôt de pointer des découvertes importantes et d'esquisser des tendances dans les orientations méthodologiques prises.

Confiance et légitimité : corrélation ou causalité ?

D'autres aspects importants ont également été mis au jour. La confiance ou la légitimité ne sont pas des concepts unidimensionnels et les attitudes et les croyances concernant la police ne sont pas isolées d'autres ensembles d'attitudes à l'égard des institutions publiques. La question se pose donc de l'étude des relations entre les différentes variables à expliquer elles-mêmes : certaines seraient-

elles des « causes » d'autres ? C'est sur ce plan que la théorie du juste traitement a proposé une nouvelle conceptualisation.

Le caractère multidimensionnel de la confiance ou du soutien à la police a été affirmé à partir d'études qualitatives ou quantitatives. Par exemple, un travail quantitatif [Worrall, 1999] observe corrélations entre deux dimensions, l'efficacité perçue (la police protège, résout et prévient les délits) et la qualité de la relation (son caractère amical et juste). Une étude qualitative note que les citoyens ont des attentes multiples et parfois contradictoires envers la police et dénombre quatre dimensions : le traitement des préoccupations prioritaires, la compétence pour assurer la sécurité, la fiabilité dans l'exercice de leurs responsabilités, le respect durant les interactions [Soutland, 2001].

LA CONFIANCE OU LA LÉGITIMITÉ NE SONT PAS DES CONCEPTS UNIDIMENSIONNELS ET LES ATTITUDES ET LES CROYANCES CONCERNANT LA POLICE NE SONT PAS ISOLÉES D'AUTRES ENSEMBLES D'ATTITUDES À L'ÉGARD DES INSTITUTIONS PUBLIQUES. LA QUESTION SE POSE DONC DE L'ÉTUDE DES RELATIONS ENTRE LES DIFFÉRENTES VARIABLES À **EXPLIQUER ELLES-MÊMES: CERTAINES SERAIENT-ELLES** DES « CAUSES » D'AUTRES ?

Dans une synthèse, Steve Mastrofski [1999] a proposé de catégoriser la relation entre police et population en six dimensions, s'inspirant d'une analyse de la qualité de service dans le secteur privé : un service à l'écoute, fiable, réactif à la demande « du client », compétent, de bonnes manières, et un juste traitement pendant les interactions. Quelle que soit l'approche retenue, les chercheurs sont d'accord pour distinguer plusieurs dimensions. Il en va de même avec la légitimité qui se décomposerait en un partage de valeurs entre citoyens et police et un sentiment d'obéissance nécessaire selon certains chercheurs.

La théorie du traitement juste a été formulée pour la première fois au milieu des années 1970 par John Thibaut and Laurens Walker dans Procedural Justice, A Psychological Analysis [1975] à partir d'expériences menées sur leurs étudiants. Walker était un juriste intéressé à la procédure judiciaire et Thilbault un psychologue des processus sociaux. Il s'agissait pour eux de comprendre comment les personnes ordinaires réagissent à l'autorité du juge dans une situation donnée, à la décision d'un tiers, et de comparer les avantages et inconvénients des procédures accusatoire et inquisitoire. Ils ont distingué la phase d'examen des preuves et celle de la décision, et découvert que les deux étaient importantes dans la satisfaction des parties, et donc l'acceptation de l'autorité. Le point essentiel est que, même si le jugement leur était défavorable, les personnes appréciaient le caractère équitable du processus qui le précédait (donnant un avantage à la procédure accusatoire), et cela augmentait leur satisfaction et le respect de la décision. E. Lind et T. Tyler [1988] ont étendu cette même approche aux rencontres avec les policiers en s'inspirant de l'approche wébérienne qui postulait que l'existence d'un sentiment d'obligation d'obéir était à la base de la stabilité de l'ordre politique (cf. ci-dessus). Dans le champ des études policières, l'effet du comportement désagréable des agents de police, du respect des citoyens sur la relation avec les citoyens était déjà bien connu, car il avait été très précocement analysé [Wilson, 1963 et 1968; Reiss, 1971; Sykes and Clark, 1975]. Mais, la perspective nouvelle situe ce résultat dans une théorie générale de l'obéissance dans toute organisation et en tous lieux qui fait du traitement juste le facteur clé de légitimité et non une variable parmi d'autres. La théorie du traitement juste a connu une diffusion massive, en particulier sous l'influence des travaux de T. Tyler et de son livre Why People Obey the Law? [1990], au point de devenir dominante.

Dans la lignée des psychologues, différents auteurs ont placé le cœur de l'analyse de la confiance et de la légitimité au plan des attitudes. Ils ont distingué les attitudes par rapport à l'efficacité de la police contre la délinquance (ou attitudes instrumentales), les attitudes dites « normatives » par rapport au traitement juste (parce qu'elles se réfèrent à des normes de justice, explorées suivant quatre dimensions : penser que la police traite respectueusement les gens, expliquer les motifs de son action, donner l'occasion de faire entendre sa version des faits, décider de manière impartiale), les attitudes de confiance, et les attitudes quant à la légitimité de la police (le fait d'imaginer lui obéir volontairement et de coopérer avec elle dans le futur). On y retrouve une transposition de la distinction conceptualisée par Thibault et Walker entre le processus (normes de traitement) et l'efficacité correspondant à l'issue plus ou moins favorable (caractère instrumental du jugement qui sert ou dessert chaque partie). L'idée essentielle est simple : certaines attitudes expliquent d'autres attitudes. Ainsi, le fait de penser que la population est traitée de manière juste par la police, que la police est efficace a été placée à gauche des équations, dans la catégorie des variables qui expliquent, et celles qui sont placées à droite sont l'objet de l'explication : la légitimité (l'obéissance et la coopération). Au lieu d'expliquer les variables molles (les attitudes instrumentales ou normatives, la légitimité) par des variables dures (classe sociale, concentration de la pauvreté, clivages ethniques), les auteurs disent que l'explication de la légitimité de la police se tient dans la perception de la police (les attitudes instrumentales ou normatives). Les articles se sont alors multipliés pour essayer de déterminer si les attitudes normatives sont mieux corrélées que les attitudes instrumentales avec la

légitimité, les autres variables prenant une place secondaire [par exemple, parmi des dizaines de publications, Jackson et al. 2013]. Si les attitudes normatives sont les mieux corrélées à la légitimité, les auteurs en concluent que la théorie est validée : c'est d'abord sur la base de la perception du traitement que les citoyens forment leurs jugements, et leur volonté d'obéissance. Certains auteurs font des indicateurs de confiance des médiateurs entre les perceptions instrumentales et normatives de la police, d'une part, et l'obéissance ou la coopération, d'autre part [Hough et al. 2013]. On obtient alors un schéma de ce type : si l'on perçoit la police comme juste, alors on lui fait confiance, et en conséquence on la trouve légitime (on déclare qu'on lui obéirait volontairement) et, finalement, on imagine qu'on coopérerait avec elle.

La validité de la théorie fait toujours l'objet d'une discussion animée. Au plan théorique, un consensus n'a pas encore été trouvé sur la définition même des notions qui permettrait de trancher. Certains auteurs défendent que la légitimité comprendrait quatre éléments, i.e. le juste traitement, la juste répartition du service et des sanctions, le légalisme et l'efficacité [Tankebe, 2012; Johnson *et al.* 2014]. Or, dans ce cas, les attitudes par rapport au juste traitement ne sont pas une explication de la légitimité, ils en sont une partie intégrante. On ne peut donc pas expliquer la légitimité par les jugements sur le traitement reçu. Au plan empirique, les limitations sont également nombreuses comme nous allons le voir.

Les limites de la théorie du juste traitement : le rôle des institutions et de la politique

La théorie du juste traitement a eu un pouvoir de séduction considérable dans le milieu universitaire, et un peu chez les responsables politiques dans certains pays. Son retentissement est probablement assis sur l'importance critique de l'égalité dans les sociétés occidentales, qui en ont fait un de leurs fondements avec la liberté individuelle, une philosophie fondatrice [Rosanvallon, 2011]. De manière significative, la codification par les organismes internationaux et l'ONU en particulier, met en avant des bonnes pratiques que l'on retrouve dans cette théorie : le respect de la loi, l'impartialité, le traitement égal des citoyens, le respect de la dignité. Le succès de la théorie tient également aux mauvais traitements, à l'usage de la force par les policiers (de Fergusson à Aulnay-Sous-Bois ou Brixton), aux violations de l'égalité devant la police lors des contrôles dans les pays occidentaux, et, enfin, aux émeutes à répétition en Grande-Bretagne et en France depuis les années 1980, et aux États-Unis. Mais, on peut aussi penser que l'explosion du nombre d'études sur la justice et la police dans les pays anglo-saxons, bien au-delà des spécialistes du champ, et notamment de la communauté des psychologues pour qui la notion d'attitudes est centrale y a également contribué. Il faut ajouter que les travaux qui reposent sur des sondages de la population générale ne nécessitent pas de connaissance particulière de la police, de son organisation, de ses pratiques (ces éléments sont d'ailleurs absents des études centrées sur ce concept) et peuvent être conduits de l'extérieur de la police, sans autorisation préalable de cette dernière.

La théorie du juste traitement a des points forts et des points faibles concernant son application à la police. Les points forts consistent à souligner, dans la lignée des premières études sur les relations entre la police et la population (et les minorités en particulier), que la manière dont un agent traite les individus lors des interactions influence leurs comportements. Nous n'y insistons pas ici, mais le point est essentiel. La théorie du traitement juste a aussi contribué à se focaliser sur un point précis et donc à hiérarchiser les objectifs des analyses : marchant sur les traces de Max Weber et David Easton, il s'agit d'isoler les déterminants de l'obéissance, pris comme le principal indicateur de la légitimité, et des attitudes vis-à-vis de la coopération. Ce centrage a des conséquences importantes, car il contribue à relier directement l'action de la police aux théories de la légitimité, et donc de la stabilité des régimes politiques ou de la paix publique. Cette théorie a également précisé les quatre dimensions de la relation entre les agents et le public, et, en diffusant cet outil à travers le monde, a standardisé les instruments de mesure, et donc permis de tester l'effet des attitudes normatives et instrumentales sur la légitimité dans différents contextes culturels. Il faut donc pointer un bénéfice indirect, et non anticipé par les fondateurs : avoir favorisé la comparaison internationale des attitudes par rapport à la police. Il est ainsi possible de situer, par exemple grâce à l'Étude sociale européenne [European Social Survey, 2010; Jackson et al., 2011], la police française par rapport à celle des pays voisins, ce qui est bien plus utile que de la comparer à la presse ou au Parlement. On peut ainsi voir les forces et faiblesses dans chaque pays, la police de France se distinguant particulièrement par son faible souci pour l'égalité entre les riches et les pauvres ou la majorité et la minorité ethnique [Roché, 2016].

Ses limites de la théorie ne sont cependant pas absentes. Tout d'abord, défendre au plan théorique qu'on fait confiance à la police parce qu'on la trouve juste, ou qu'on obéirait à la police parce qu'on la trouverait juste, n'est pas dénué d'ambiguïtés. Toutes ces réponses à des questionnaires sont corrélées entre elles, mais comment peut-on être certain que certaines sont la cause d'autres ? Ce n'est pas possible de le prouver avec les enquêtes standards.

On pourrait tout aussi bien défendre que la légitimité engendre la confiance : la reconnaissance du droit moral à gouverner conduirait à faire confiance au gouvernement. Surtout, le raisonnement se situe uniquement au plan des attitudes (percevoir la police comme juste ou efficace, même si on n'a jamais eu affaire à elle) et de l'anticipation des comportements futurs (obéir, coopérer). Expliquer les attitudes (envers l'obéissance et la coopération) par d'autres attitudes (envers le caractère juste du traitement reçu) ne fait que déplacer le problème de leur origine : d'où proviennent ces attitudes ? On doit se demander quelle est l'origine du fait que les policiers soient estimés justes ou injustes et si celle-ci dépend des caractéristiques des individus et de leurs expériences passées, mais aussi des contextes socio-politiques (par exemple la fragmentation ethnique, la polarisation politique) et du type d'État (par exemple d'État providence) qui expliquent les jugements portés ?

Ensuite, analyser des corrélations entre attitudes ne permet pas de savoir comment les individus interprètent des situations. Les répondants attribuent le caractère de juste ou d'injuste au traitement par la police sans qu'on sache à quelles pratiques situées ils se réfèrent lorsqu'ils procèdent ainsi. C'est ce qui fait dire à Waddington et ses collègues [2015] que la théorie du juste traitement est « unilatérale » et donc partielle. Précisément, lorsqu'on présente des situations concrètes à des citoyens, leurs interprétations font l'objet de nettes dissensions : tout le monde n'est pas d'accord sur ce qu'est un traitement juste comme l'ont montré Waddington et al. [2015]. Les conséquences de cette simple conclusion sont très importantes : cela signifie que, lors d'une enquête quantitative, les réponses à un questionnaire qu'on croyait homogènes sont en fait hétérogènes, et qu'on ne peut pas dire a priori ce que signifie reconnaître un comportement authentiquement « juste » de la part de la police. Il serait naïf de penser que les personnes gratifient la police de l'adjectif « juste » uniquement sur une base cognitive, sans s'interroger sur les différentes raisons de cette attribution. Il y a une dimension morale dans l'appréciation de ce qui est juste. Or, dans nombre de pays, les personnes les plus conservatrices ont la propension la plus élevée à trouver la police juste [Stack, Cao, 1998; Roché et al. 2017].

L'approche par les attitudes ne permet pas non plus de savoir comment se comportent véritablement les personnes en situation. Or, la légitimité est perdue lorsqu'un régime (et sa police) est contesté par les actes soit dans les urnes soit dans la rue. Les quelques travaux empiriques qui étudient la mise en œuvre pratique du juste traitement par les policiers montrent leurs limites en tant que déterminant de la confiance ou de la légitimité : la modification du comportement des policiers n'a guère d'effet immédiat sur elles. Au mieux, la satisfaction vis-à-

vis du comportement au cours de la situation des agents est affectée, mais les attitudes générales concernant la légitimité de la police ne le sont que peu ou pas [Lowrey, Maguire, and Bennett, 2016].

Plus globalement, s'il est indubitable que l'interaction avec les policiers a son importance, il y a un avant et un après, qui doivent tout autant retenir l'attention. Ainsi, concernant « l'avant », la sélection des personnes sur la base de leur apparence ethnique lors des contrôles d'identité s'inscrit dans des politiques et/ou des pratiques policières politiquement déterminées comme en atteste l'hétérogénéité de ces pratiques à l'échelle de l'Europe [FRA, 2010; Maillard et al. 2016], ou leurs variations dans la même ville à l'occasion des alternances politiques. Les taux de contrôles (et la disparité ethnique) par ville ou pays, suivant l'organisation du système de police, ne sont pas des variables « procédurales », c'est-à-dire qui qualifient l'interaction proprement dite. Mais, elles ont évidemment un effet sur son déroulement. Il y a également un après : l'issue d'un contrôle de police n'est pas identique pour tous, et il s'avère défavorable aux minorités dans les pays qui ont étudié les décisions prises (par exemple, ils sont plus souvent fouillés, convoqués à l'hôtel de police). Le contenu des décisions (la dimension instrumentale pour reprendre le terme de Thibault et Walker) compte pour expliquer les attitudes vis-à-vis de la police [Weitzer, 2017]. On ne devrait donc pas réduire la relation à la police au processus d'interaction, en oubliant son avant et son après.

Mais, ce n'est pas tout. L'explication des attitudes par d'autres attitudes laisse sur leur faim les écoles de pensées mettant l'accent sur les clivages sociaux et économiques, la structure de la criminalité, l'analyse politique et institutionnelle bien évidemment, mais aussi la sociologie des organisations et des métiers de la police. Une conséquence négative de la théorie de la juste procédure en a été un déracinement sociétal de la réflexion sur la confiance et la légitimité de la police. Je me contente ici de souligner certains aspects seulement. D'abord, le fait de considérer de manière isolée les jugements sur la police lors des interactions laisse de côté un résultat bien établi : ils sont très liés aux jugements sur le système politique et légal dans son ensemble. Un jugement sur la police n'est pas indépendant de l'appréhension de l'ordre politique. Et, dès la fin des années 1970, un ensemble de recherches a tenté de montrer comment les attitudes concernant la police ne pouvaient pas être analysées de manière isolée. H. Jacob [1969] a commencé par identifier le lien entre les perceptions de la police et celles d'autres institutions et aux valeurs des personnes. Quelques années plus tard, Stan Albrecht et Miles Green ont diagnostiqué que telle ou telle attitude vis-à-vis de la police fait partie d'un « complexe large d'attitudes » et d'un système de valeurs [1977 : 71]. Selon leur

étude, les opinions positives vis-à-vis de la police sont liées à des jugements positifs sur le système judiciaire (le juger bon, capable de traiter les personnes de manière juste), sur la loi (qui traite chacun également, riche ou pauvre), et le fait de se sentir bien représenté (penser que les responsables politiques ne se soucient pas des gens ordinaires). Cette voie a été développée, et a repris de la vigueur durant la dernière décennie [Thomassen, Kariaanen, 2016]. Nous avons défendu que les clivages sociétaux (économiques, religieux, ethniques, régionaux) essentiels structurent la manière dont la police est perçue : les Kurdes en Turquie, les musulmans en France, les Africains-Américains aux États-Unis font moins confiance à la police que les populations majoritaires [Roché, Oberwittler, 2017]. Or, la police est partie prenante de ces divisions essentielles : elle fait, par exemple, respecter des lois qui peuvent être jugées iniques et qui protègent les plus favorisés; elle est également utilisée pour empêcher certaines protestations collectives; elle applique des techniques particulièrement musclées dans les zones défavorisées. Ajoutons que, lorsqu'on compare les nations, la confiance dite « généralisée » (envers autrui en général) est la plus haute parmi les citoyens qui estiment qu'il y a peu de conflits graves dans leur pays [Dehey, Newton, 2003], or cette confiance généralisée favorise la confiance dans la police. Cette approche institutionnelle permet aussi de comprendre les attitudes par rapport à la police dans les pays où cette dernière a été inventée et utilisée pour soutenir la colonisation [Tankebe, 2008]. Enfin, l'idéologie politique organise les attitudes vis-à-vis de la police : les personnes les plus conservatrices sont les plus promptes à faire confiance à la police [Stack and Cao, 1998], à l'autoriser à être violente et ne pas respecter la loi [Roché, Oszcillar, Bilen, 2017], tout en la trouvant juste dans son traitement des citoyens. La croyance dans le juste traitement est associée, et ce n'est pas le moindre paradoxe, à l'acceptation des inégalités et de pratiques policières illégales.

Conclusion : pour une théorie institutionnelle et interactionnelle de la légitimité

Le diagnostic des difficultés des relations entre la police et la population, et les minorités en particulier, est au cœur de l'analyse sociologique depuis sa fondation. Les études sur la confiance ont fait des progrès considérables, tant au plan empirique qu'au plan théorique. Il existe maintenant des outils pour saisir la qualité perçue de la police durant les interactions, et également des mesures internationales de la perception et des attitudes des citoyens, permettant de comparer les polices. Des progrès restent cependant

à faire, par exemple en termes de contextualisation des jugements, d'utilisation de mesures objectives pour caractériser les situations et aussi les comportements des policiers. Mais, on sait désormais avec certitude que les pratiques policières désagréables, hostiles et agressives diminuent les soutiens dans la population. La France occupe d'ailleurs une position médiocre au sein des pays de l'UE, et particulièrement lorsqu'on se focalise sur les jugements quant à la qualité et à l'égalité devant le service de police. Le déficit de confiance et de légitimité est associé à des troubles sociaux, et à des relations plus tendues avec le public au quotidien et un malaise des agents. Au plan théorique, les dimensions des attitudes vis-à-vis de la police sont mieux connues et différentes manières de les organiser sont proposées, même s'il n'existe pas de consensus en la matière. Les analyses de ces attitudes doivent être mieux ancrées dans les réalités politiques, sociales, criminelles et organisationnelles de chaque pays. A défaut cette approche risque de confondre la réalité et sa perception : on ne peut pas inférer de la perception de la criminalité la réalité de la

criminalité, de la perception de l'efficacité policière contre la délinquance qu'elle existe bien, de la perception d'un traitement juste qu'il a bien lieu. À partir des résultats obtenus sur plusieurs décennies, il nous semble que nous comprendrons mieux la confiance et la légitimité de la police en les combinant dans une nouvelle théorie mixte, institutionnelle et interactionnelle de la légitimité (TIIL). Son fondement serait que la perception de la police fonctionne à deux niveaux : celui, microsocial, des interactions avec les policiers, d'une part, et celui, structural, des principaux clivages dans la société (raciaux, ethniques, religieux, socio-économiques, géographiques) et à la manière dont les institutions les construisent et les gouvernements les abordent, d'autre part. Selon la TIIL, la légitimité reconnue à la police, et son corrélat la confiance, découlerait d'expériences vécues avec les policiers, mais aussi de la manière dont ces expériences sont interprétées en fonction des identités sociales. Plus largement, au-delà des expériences vécues, légitimité et confiance reposent sur la manière dont la police est prise dans les divisions qui traversent une collectivité politique.

Bibliographie

ALBRECHT (S. L.), GREEN (M.), 1977, «Attitudes toward the police and the larger attitude complex. Implications for police-community relationships», *Criminology*, 15-1: 67-86.

BERLIÈRE (J.-M.), LÉVY (R.), 2011, Histoire des polices en France, de l'Ancien Régime à nos jours, Paris, éditions du Nouveau Monde.

CROZIER (M.), HUNTINGTON (S.), WATANUKI (J.), 1975 *The Crisis of Democracy*, NY, New York University Press.

DEHEY (J.), NEWTON (K.), 2003, «Who trusts? The origins of social trust in seven societies», *European Societies*, 5-2: 93–137.

FRA, European Union Agency for Fundamental Rights (2010), *Data in focus report: Police stops and minorities*, http://fra.europa.eu/en/publication/2010/eu-midis-data-focus- report-4-policestops-and-minorities.

GURR (T. R.), 1970, Why men rebel, Princeton: Princeton University Press.

HOUGH (M.), JACKSON (J.), BRADFORD (B.), 2013. «Legitimacy, Trust and Compliance: An Empirical Test of Procedural Justice Theory Using the European Social Survey», in TANKEBE (J.) and LIEBLING (A.) (eds.), Legitimacy and Criminal Justice: An International Exploration, Oxford: Oxford University Press, 326-52.

JACKSON (J.), BRADFORD (B.), HOUGH (M.), KUHA (J.), STARES (S. R.), WIDDOP (S.), FITZGERALD (R.), YORDANOVA (M.), GALEV (T.), 2011, «Developing European Indicators of Trust in Justice», European Journal of Criminology, 8: 267-85.

JACKSON (J.), BRADFORD (B.), STANKO (E.) AND HOHL (K.), 2013 *Just Authority? Trust in the Police in England and Wales*, London, Routledge.

JACOB (H.), 1969, Debtors in court, Chicago, Rand McNally.

JACOB (H.), 1971, «Black and White Perceptions of Justice in the City» Law and Society Review, 6(1), p. 69-89.

LOWREY (B.), MAGUIRE (E.R.), BENNETT (R.R.), 2016, «Testing the Effects of Procedural Justice and Overaccommodation in Traffic Stops: A Randomized Experiment», *Criminal Justice and Behavior*, Advance online publication, doi: 10.1177/0093854816639330.

MACKENZIE (S.) AND HENRY (A.), 2009, Community Policing: a Review of the Evidence, Edinburgh, Scottish Government Social Research.

MAILLARD (J. de), HUNOLD (D.), ROCHÉ (S.), OBERWIT-TLER (D.), ZAGRODZKI (M.), 2016, « Les logiques professionnelles et politiques du contrôle. Des styles de police différents en France et en Allemagne », Revue française de science politique, 66(2), p. 271 -293.

MASTROFSKI (S.), 1999, *Policing for the people*, Washington, Police Foundation.

MISZTAL (B.A.), 1996. *Trust in Modern Societies*. Cambridge, Polity Press.

MÖLLERING (G.), 2001, «The Nature of Trust: From Georg Simmel to a Theory of Expectation, Interpretation and Suspension», *Sociology*, Vol. 35, N° 2, p. 403-420.

MORRIS (C.), 2015, «An international study on public confidence in police», *Police Practice and Research. An International Journal*, 16: 416-30.

ROCHÉ (S.), 2016, De la police en démocratie, Paris, Grasset.

ROCHÉ (S.) OBERWITTLER (D.), 2017, «Towards a broader view of police-citizen relations: How societal cleavages and political contexts shape trust and distrust, legitimacy and illegitimacy» in OBERWITTLER (D.), ROCHÉ (S.) (ed) Police-citizen relations across the world. Comparing sources and contexts of trust and legitimacy, London, Routledge.

ROCHÉ (S.), OZASCILLAR (M.), BILEN (O.), 2017, «Legitimacy of police deviance. How divisions in society are a source of the moral right to do bad: the case of Turkey», in OBERWITTLER (D.), ROCHÉ (S.) (ed), Policecitizen relations across the world. Comparing sources and contexts of trust and legitimacy, London, Routledge.

ROSANVALLON (P.), 2011, La société des égaux, Paris, Le Seuil.

REISS JR. (A.J.) 1971. *The police and the public*. New Haven: Yale University Press.

SIMMEL (G.), 1950, *The Sociology of Georg Simmel*, WOLFF (K.H.) (ed). New York, Free Press [1908.]

SIMMEL (G.), 1990, The Philosophy of Money, London, Routledge [1900].

SKOGAN (W), 1998, «Community policing in Chicago», in ALPERT (G.), PIQUERO (A.) (eds.), Community Policing: Contemporary Readings, Prospect Heights, Waveland Press, 159-74.

STACK (S.), CAO (L.), 1998, «Political conservatism and confidence in the police: A comparative analysis», *Journal of Crime and Justice*, 21 (1):71-76.

STOUTLAND (S. E), 2001, «The Multiple Dimensions of Trust in Resident/Police Relations in Boston», *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 38, 226-256.

SYKES (R. E.), CLARK (J P.), 1975, «A theory of deference exchange in police-civilian encounters», *American Journal of Sociology*, 81, 584-600.

SZTOMPKA (P.), 1999, Trust: A sociological theory, Cambridge, Cambridge University Press.

TANKEBE (J.), 2008, «Colonialism, legitimation, and policing in Ghana», *International Journal of Law, Crime and Justice*, 36, 67-84.

THOMASSEN (G.), KÄÄRIÄINEN (J.), 2016, «System satisfaction, contact satisfaction, and trust in the police: A study of Norway», *European Journal of Policing Studies*, 3, 437-48.

WADDINGTON (P.A.J.), WILLIAMS (K.), WRIGHT (M.), NEWBURN (T.), 2015, «Dissension in public evaluations of the police», *Policing and Society*, Vol. 25, No. 2, p. 212-235, http://dx.doi.org/10.1080/10439463.2013.833799.

WEITZER (R.) TUCH (S.), 2006, Race and Policing in America: Conflict and Reform, Cambridge, Cambridge University Press.

WEITZER (R.), 2017, «Recent Trends in Police-Citizen Relations and Police Reform in the United States, in OBERWITTLER (D.), ROCHÉ (S.) (ed) Police-citizen relations across the world. Comparing sources and contexts of trust and legitimacy, London, Routledge.

WHITE (M.), MENKE (B.A.), 1978, «A critical analysis of surveys on public opinions toward police agencies», *Journal of Police Science and Administration*, 6, 204-218.

WILSON (J.Q.), 1963, «The police and their problem: a theory», *Public Policy*, 12, 189-216.

WILSON (J.Q.), 1967, «Police morale, reform and citizen respect: the Chicago case», *in* BORDUA (D. J.) (ed), *The Police:* Six Sociological Essays, New-York, John Wiley, p. 137-162.

WILSON (J.Q.), 1968, Varieties of Police Behavior, Cambridge, Harvard University Press.

WORRALL (J. L.), 1999, «Public perceptions of police efficacy and image: The "fuzziness" of support for the police», *American Journal of Criminal Justice*, September 24-1, 47-66.

La transparence appliquée aux relations entre la police et la population

Xavier LATOUR

ans les sociétés contemporaines, le secret et l'opacité s'effacent au profit de la transparence. Celle-ci sous-tend l'action des institutions et des individus, y compris en matière de sécurité.

État de droit, la France conçoit historiquement l'action de ses forces de sécurité dans le respect de deux articles essentiels de la Déclaration des droits de l'homme.

Selon l'article 12, la force publique est instituée au « service de tous », tandis que, sur le fondement de l'article 15, « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Cela implique pour la puissance publique d'assumer la responsabilité des actes de ses serviteurs, et par voie de conséquence, de ne pas dissimuler d'éventuels dysfonctionnements.

Malgré l'ancienneté et la solidité de ses fondements, de la transparence s'affirme progressivement, et pour certains, trop difficilement.

En matière de sécurité, plus que dans d'autres domaines, la population a parfois l'impression, erronée ou non, que l'État cherche à protéger l'action des policiers et des gendarmes. Il flotterait encore un relent de raison d'état ou d'arbitraire. La puissance publique chercherait à préserver la marge d'action de ses services dans un domaine régalien par principe. L'exercice du monopole de la contrainte légitime justifierait une forme d'opacité de l'État. À l'inverse, les citoyens devraient lui laisser accéder à leur vie privée, et accepter au nom de l'intérêt général des entraves à leurs libertés. Une police d'ordre impliquerait, au minimum, de la distance vis-à-vis de la population.

De récentes évolutions entretiennent cette perception. Des lois sécuritaires de plus en plus nombreuses autorisent la police au sens large (policiers nationaux ou municipaux et gendarmes) à s'immiscer de plus en plus dans la sphère privée. Accentuée en période d'application de l'état d'urgence, la surveillance de masse a souvent été dénoncée de manière plus ou moins justifiée.

À l'inverse, le droit a longtemps tenu la police à l'écart de mouvements qui visaient à améliorer les rapports entre l'administration et les administrés. Par exemple, la

Xavier LATOUR



Professeur de droit public, Université Côte d'Azur, CERDACFF (EA 7267), Faculté de

droit et de science politique de Nice. Secrétaire général de l'Association française de droit de la sécurité et de la défense.



responsabilité administrative des services de police est apparue plus tardivement¹ que dans d'autres domaines, et encore en exigeant jusqu'à récemment une faute lourde.

Au-delà des éléments qui sous-tendent une vision négative des relations entre la police et la population, le droit positif justifie une conception plus mesurée.

Y compris en matière de sécurité, la réforme de l'État suppose une recomposition de l'action publique pour tendre vers une meilleure responsabilisation et davantage de transparence. L'État s'adapte non seulement pour être plus performant, mais encore pour être mieux compris par les administrés. À ce titre, l'amélioration du service rendu par la police répond à l'obligation pour l'État de légitimer son action. Comme tous les autres services publics, la police doit rendre des comptes² à ceux qui la financent par l'impôt (article 13 DDH), et qui ont accepté de se soumettre à son autorité. Concrètement, l'État a le devoir de rendre compréhensible l'action de la police en informant les administrés sur son fonctionnement. En expliquant, l'État valorise la police aux yeux des usagers, il revient aux fondamentaux selon lesquels la police ne

vise pas qu'à protéger les institutions. Le service au public devient une ligne directrice³. Dès lors, l'État lutte contre le soupçon de la dissimulation et du secret en construisant de nouveaux liens.

Dans le prolongement de cette démarche, il encourage le dialogue avec l'usager. Il attend de lui qu'il l'informe de sa perception des pratiques policières. En effet, la transparence ne se limite pas à la connaissance, elle exige, également, une proximité alimentée par des échanges entre la police d'un côté, et les usagers de l'autre.

Le moindre dysfonctionnement, petit ou grand, ne peut plus être recouvert du voile du secret. Influencés par l'omniprésence de l'image et la mise en relation sociale dématérialisée, les administrés exigent de la publicité⁴ indissociable de la responsabilité qui accompagne la découverte de fautes. En d'autres termes, la transparence et l'exemplarité vont de pair dans un État de droit.

Malgré sa potentialité positive, la transparence ne dispense pas d'être vigilant.

⁽¹⁾ CE 10 février 1905, Tomaso-Grecco, Grands arrêts de la jurisprudence adm., Dalloz.

⁽²⁾ Renaudie (O.), 2014, « Police et service public » in Vautrot-Schwarz (C.) (dir.), 2014, La police administrative, Paris, PUF, 2014, p. 39; Minet (C.-E.), 2007, Droit de la police administrative, Paris, Vuibert, p. 61; Picard (E.), « Rapport de synthèse », La police administrative, op. cit., p. 243.

⁽³⁾ Dieu (F.), Latour (X.), Vallar (C.) (Dir.), 2017, Gendarmerie, service public, service au public, Paris, Mare et Martin, 140 p.

⁽⁴⁾ Habermas (J.), 1978, L'espace public, Payot.

D'une part, un excès de publicité peut conduire à la paralysie de l'action publique, particulièrement dans des domaines aussi délicats à appréhender que ceux de la sécurité. D'autre part, la transparence peut être dévoyée. Mal pensée, elle fragiliserait l'État soumis au contrôle exagéré d'une opinion publique qui n'est pas infaillible. La transparence deviendrait alors tyrannique⁵. À l'inverse, l'État l'emploierait, en réalité, pour leurrer les administrés en leur donnant l'illusion du contrôle.

Dans l'un et l'autre cas, la transparence se prête à la manipulation. Dans un contexte social et sécuritaire compliqué, l'introduction des caméras-piétons⁶ dans les forces de sécurité symbolise la recherche délicate de transparence. Elle tend à rassurer les usagers au nom de l'égalité et du respect des libertés, tout en apportant aux policiers un moyen de preuve modernisé. Elle suscite, dans le même temps, l'ire de ceux qui voient dans ce dispositif une fausse solution. Ainsi, la référence à la transparence n'est pas exempte d'ambiguïté.

Comment dès lors la police et la gendarmerie s'adaptentelles à cette exigence accrue ? Quels sont les instruments qui la conduisent à davantage de transparence et sont-ils employés efficacement pour améliorer les relations entre la police et la population ?

L'examen des évolutions du droit fait apparaître l'existence de deux types de facteurs au service de la transparence, les uns sont internes à la police, les autres lui sont externes, mais les deux ont en commun la même ambivalence.

L'ambivalence des facteurs de transparence internes à la police

Plusieurs facteurs influent sur la transparence des relations entre la police et la population. La conception que s'en font les personnels dépend de la formation reçue et des instructions transmises par les chefs de service. Plus particulièrement, à l'intérieur des institutions concernées, trois domaines retiennent l'attention : la modernisation des inspections, l'innovation que constituent les lanceurs d'alerte, et la poursuite d'un objectif de qualité.

La modernisation des inspections

Les corps d'inspection ont, en France, deux finalités : assurer le contrôle des services et les conseiller afin d'en améliorer le fonctionnement.

En matière de sécurité, la modernisation des corps d'inspection révèle la volonté de l'État d'en améliorer l'utilité aux yeux de la population. Elle a pour corollaire un possible renforcement de l'action disciplinaire.

Alors que les corps d'inspection de l'État contrôlent les polices municipales (art. L 513-1 Code de la sécurité intérieure – CSI)), la police nationale et la gendarmerie disposent de moyens propres, l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) et l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN).

Plusieurs évolutions ont contribué à leur modernisation.

D'abord, le développement de règles déontologiques claires facilite leur action. Plus que les principes énoncés dans des textes épars, le Code de déontologie désormais commun à la police et à la gendarmerie (art. R 434-1 et s. CSI) représente le socle sur lequel se construisent les relations avec les usagers⁷. Aisément accessible, sa méconnaissance appelle une réaction des autorités compétentes. Il faut néanmoins compter avec une rédaction ouvrant des marges d'interprétation perçues par certains comme étant surtout des marges de complication. Mais comment peut-il en être autrement avec ce type de texte?

Ensuite, la structuration administrative a été rationalisée. L'abandon de la distinction entre l'Inspection générale des services (IGS) et l'IGPN⁸ va dans le sens d'une meilleure cohérence. Parallèlement, afin de mettre le contrôle du renseignement en phase avec les exigences démocratiques, l'exécutif a créé une inspection des services de renseignement⁹.

Enfin, une plate-forme dématérialisée de signalement ouvre un peu plus l'IGPN et l'IGGN sur l'extérieur ¹⁰. Les administrés disposent d'un moyen novateur pour relater des dysfonctionnements des services de police

⁽⁵⁾ Bredin (J.-D.), 2001, « Secret, transparence et démocratie », Pouvoirs, n° 97, p. 5 ; Belorgey (J.-M), « L'État entre transparence et secret », Pouvoirs, n° 97, p. 25.

⁽⁶⁾ Décret n° 20161861 du 23 décembre 2016 et décret n° 2017-636 du 25 avril 2017.

⁽⁷⁾ Bauer (A.) et Soullez (C.), 2010, « Repenser l'éthique de la sécurité face aux menaces criminelles », Sécurité et Stratégie, Hors-série, juillet, p. 15; Jeannot (A.), 2015, « Le code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale », JCP A, 2085; Vigouroux (C.), 2015, « Chartes et/ou codes de déontologie et responsabilisation », JCP A, 2084; Latour (X.), 2016, « La dignité humaine et la déontologie des acteurs de la sécurité intérieure en France », Annales de la Faculté de droit et science politique de Nice, année 2015, L'Harmattan, p. 157.

⁽⁸⁾ Décret 2013-784 du 28 août 2013.

⁽⁹⁾ Décret 2014-833 du 24 juillet 2014.

sans craindre de devoir se rendre devant des policiers ou des gendarmes. Avec environ 3 000 signalements en 2015, la crainte d'une forme de délation exponentielle exprimée par les syndicats de police s'est dissipée.

En dépit de ces changements, la population accorde-t-elle sa confiance aux inspections ?

En droit, la déontologie se différencie des chartes de bonne conduite par sa portée contraignante, accompagnée de sanctions disciplinaires. L'affichage d'une déontologie ne suffit pas. L'énumération des principes, à elle seule, n'est pas un gage de professionnalisme.

Une première réserve porte sur la perception des inspections par la population. Celle-ci doute parfois de leur objectivité, et de leur capacité à améliorer le comportement des forces de sécurité. Les apparences ne jouent pas en leur faveur. Une administration qui se contrôle elle-même suscite aisément de la méfiance, voire de la suspicion. Pourtant et d'une part, dans leur rôle d'audit et de conseil, les inspections se saisissent de sujets délicats. Elles dénoncent de véritables dysfonctionnements (par exemple en matière d'enregistrement des plaintes). D'autre part, si certaines situations dramatiques sont interprétées de façon subjective et exagérément pessimiste pour discréditer les inspections, l'impunité a objectivement reculé. Comment expliquer autrement qu'avec un peu moins de 8 % des effectifs de la fonction publique d'État, la police nationale concentre, en moyenne et à elle seule, plus de 50 % des sanctions disciplinaires prononcées par an?

Une autre réserve intéresse la réalité des contrôles, au-delà de l'affichage des chiffres et des moyens. La plate-forme ne serait-elle qu'un gadget ? La population en connaît-elle réellement l'existence ? Le nombre relativement faible de signalements serait-il autre chose que l'expression de l'exemplarité des agents ? La réticence ou la difficulté des administrés à signaler des comportements inappropriés apparaît dans le très faible nombre de saisines physiques directes (891 en 2015 pour l'IGPN), ou par courrier (moins de 900).

Dans un même ordre d'idées, la nature des sanctions disciplinaires finalement prononcées laisserait planer un doute sur la volonté de rigueur. Dans la gendarmerie, en 2015, 3 546 sanctions ont été prononcées (en hausse de 7,5 % par rapport à 2014), dont 3 508 avertissements ou blâmes, sanctions les moins importantes de celles possibles. À l'inverse, les autorités compétentes ont infligé 32 sanctions du troisième groupe (y compris une radiation des cadres).

Plus généralement, la transparence caractérise-t-elle le travail des inspections ? La communication autour de leurs activités est variable. Les rapports annuels d'activité apportent un éclairage intéressant, plus ou moins bien relayé par les médias. Pour autant, l'impression demeure d'une diffusion perfectible ¹¹.

Les services de police et de gendarmerie ne fonctionnement pas uniquement sous l'œil des inspections. Au quotidien, les personnels eux-mêmes se trouvent éventuellement en situation d'alerter sur des dysfonctionnements.

L'innovation des lanceurs d'alerte

D'inspiration anglo-saxonne, le droit applicable aux lanceurs d'alerte est indissociable de la transparence¹². Autre moyen de garantir le respect de la déontologie, le dispositif participe de la restauration de la confiance entre les agents et les usagers. Introduit progressivement en droit français, le régime protecteur du lanceur d'alerte a d'abord fait l'objet d'une approche « parcellaire¹³ ». La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires ¹⁴, puis celle du 9 décembre 2016 (n° 2016-1691) relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique l'appréhendent plus globalement.

Parmi les agissements condamnables, la lutte contre les discriminations entre dans le champ d'application des dispositifs protecteurs des fonctionnaires lanceurs d'alerte. Or, les discriminations constituent l'une des causes importantes des tensions entre la police et la population.

Pour sa part, la montée en puissance de la police administrative en général, et des activités de renseignement en particulier, expose les administrés à de nouvelles techniques de surveillance et de fichage susceptibles de

⁽¹⁰⁾ Arrêté du 9 mai 2014 autorisant le traitement dénommé « plate-forme de signalement IGPN ».

⁽¹¹⁾ Rapport de Terra Nova, « Police-population : pour des relations de confiance », 2016, 58 p.

⁽¹²⁾ Conseil d'État, Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger, La documentation Française, 2016, 136 p.

⁽¹³⁾ Laurent (A.), 2016, « L'agent public lanceur d'alerte : de la déontologie à la transparence ? », RDP, p. 1095.

⁽¹⁴⁾ Aubin (E.), 2016, « L'entrée de la déontologie dans le titre le du statut général. Vers une meilleure prévention des risques dans la fonction publique ? », AJDA, p. 1433.

les inquiéter. L'introduction dans le CSI par la loi relative au renseignement¹⁵ (n° 2015-912, 24 juillet 2015) de l'article L 861-3-1 apporte à la population une protection supplémentaire et symboliquement forte dans un domaine traditionnellement secret. L'article ouvre aux membres des services de renseignement la faculté de se prévaloir de la protection attachée au lanceur d'alerte.

L'application de la technique du lanceur d'alerte aux activités de police soulève néanmoins des interrogations.

Traditionnellement, l'article 40 du Code de procédure pénale oblige les fonctionnaires à dénoncer des actes illicites. Rares sont ceux qui en font usage. La lourdeur du processus et l'absence de sanction pour ceux qui demeureraient silencieux n'expliquent pas complètement ce relatif échec.

Dans ce cas comme dans celui du lanceur d'alerte, le fonctionnaire se trouve dans une situation délicate. Formé au respect du principe d'obéissance ainsi que de ses obligations de réserve et de secret, l'agent craint de perdre beaucoup en brisant la loi du silence. Dans des corps caractérisés par une forte solidarité, la peur d'être perçu non pas comme un lanceur d'alerte, mais comme un délateur incite à une prudence compréhensible.

À ces considérations de fait s'ajoutent des questions relatives à la détermination même de l'État à conférer une place véritable au lanceur d'alerte. Apparemment protecteur, le dispositif n'en demeure pas moins complexe et perfectible. Il exige, notamment, une dénonciation de bonne foi et l'absence d'intention de nuire. Autant d'éléments qui laissent la place à de larges marges d'appréciation. L'alerte transite, par ailleurs, obligatoirement et préalablement par la hiérarchie de l'agent. La prudence de l'État se reflète aussi dans la loi sur la déontologie de 2016. Érigé en interlocuteur des lanceurs d'alerte, le Défenseur des droits ¹⁶ les assiste en les orientant dans leurs démarches. Pourtant, l'autorité administrative indépendante n'a pas reçu les prérogatives espérées.

Dans le cas spécifique du renseignement, l'alerte (aucune lancée à ce jour) passe par la Commission nationale du contrôle des techniques de renseignement (CNCTR). Or, les personnels ne disposent pas aisément des moyens de prouver leurs allégations en étant tenus par les règles du secret de la défense nationale. Le travail parlementaire

s'est heurté aux réticences du Gouvernement et n'a pas permis d'accorder des garanties plus solides.

La jurisprudence ne vient-elle pas, de son côté, renforcer le scepticisme ?

Deux décisions défavorables à des fonctionnaires de police alimentent le débat. Dans la première 17, la dénonciation par un policier des dysfonctionnements du fichier des antécédents judiciaires n'entre pas dans la catégorie des lanceurs d'alerte. D'une part, l'individu avait accédé au fichier à des fins personnelles ; d'autre part, les dysfonctionnements étaient déjà bien connus. Dans la seconde¹⁸, une policière s'est placée en dehors du statut protecteur. Plutôt que de passer par les voies institutionnelles autorisées, elle a préféré publier un livre très virulent sur des dysfonctionnements, avec

L'AMÉLIORATION DES
RELATIONS ENTRE LA
POLICE ET LA POPULATION
NE PASSE PAS SEULEMENT
PAR LE RESPECT DE LA
LÉGALITÉ, LA POPULATION
ATTEND DES FORCES
DE SÉCURITÉ QU'ELLES
DÉMONTRENT LA QUALITÉ
DU SERVICE RENDU.

pour effet de jeter le discrédit sur l'institution.

Certains assimilent ces décisions à l'expression d'une volonté de limiter la prise de parole. D'autres voient, au contraire, dans ces affaires une prudence justifiée afin d'éviter les abus. Cette thèse paraît être la plus raisonnable, car le maniement de la transparence exige de la retenue, surtout dans des domaines exposés en raison de la nature de leurs missions. Les dérives du secret ne justifient pas de sombrer dans les excès inverses, au risque de fragiliser le fonctionnement des institutions régaliennes.

L'amélioration des relations entre la police et la population ne passe pas seulement par le respect de la légalité. La population attend des forces de sécurité qu'elles démontrent la qualité du service rendu.

L'objectif de qualité

La thématique de la qualité ne se limite pas à l'efficacité de la police et de la gendarmerie en matière de lutte contre la délinquance. Ses contours se comprennent plus largement pour englober des aspects matériels des relations entre la population et la police.

⁽¹⁵⁾ Latour (X.), 2015, « La loi relative au renseignement : un État de surveillance ? », JCP A, 2286.

⁽¹⁶⁾ Loi organique n° 2016-1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.

⁽¹⁷⁾ CAA Paris, 1er juin 2015, Philippe Pichon, n° 15PA00409.

⁽¹⁸⁾ CAA Paris, 31 décembre 2014, Souid, n° 13PA00914, AJDA 2015, p. 639, concl. C. Oriol.

Pour convaincre la population de son efficacité contre la délinquance, la police dispose de statistiques élaborées pour informer la population dans un souci de transparence. Plus qu'un sentiment, l'insécurité est abordée de manière objective. L'outil statistique traduit les réussites comme les échecs.

Bien qu'utile, leur publication n'échappe pas aux critiques. Les statistiques dépendent pour partie d'éléments transmis par les services de police et de gendarmerie. Or, régulièrement, des voix dénoncent au minimum les biais statistiques, voire la manipulation des données. D'un côté, les services se mettraient en avant en « faisant du chiffre » ; d'un autre et de l'aveu des inspections générales, ils enjoliveraient parfois leur action en n'enregistrant pas toutes les plaintes, dans la plus totale illégalité.

Les moyens institutionnels au service de la statistique entretiennent les doutes. L'État a créé l'Observatoire national de la délinquance et de la réponse pénale (ONDRP). Son rattachement à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), établissement public national sous la tutelle du Premier ministre, l'expose aux critiques relatives à son objectivité. La publication des statistiques qui expriment parfois une montée de l'insécurité ne suffit pas à convaincre. La crainte d'une fausse transparence s'accentue avec le service statistique ministériel de la sécurité intérieure, créé en 2014, et directement rattaché au ministère 19. Tout cela favorise potentiellement une perception contreproductive par la population.

Le sentiment que les chiffres se manipulent aisément se dissipe difficilement et se nourrit d'arguments sérieux. La situation a-t-elle beaucoup changé depuis un rapport d'information parlementaire de 2013²⁰ ? Il en ressortait une analyse très critique des statistiques relatives à la délinquance utilisées à des « fins de communication politique », et élaborées à partir d'« outils sons influence ». Si les méthodes ont pu évoluer afin d'avoir des chiffres affinés, la plupart des critiques de fond n'ont pas disparu. Une réforme cosmétique de l'ONDRP²¹ ne permet pas de restaurer la confiance. Ses détracteurs attendent davantage qu'un renforcement de la place des personnalités extérieures au sein du Conseil d'orientation et du Conseil scientifique. Dans le même temps, la création d'un service interne au ministère a accentué leurs craintes ou, au moins,

leur scepticisme. Ni la voie de l'autorité administrative indépendante ni celle d'un renforcement du Parlement ne se sont encore imposées.

Services publics, la police et la gendarmerie conçoivent autrement le contact direct avec le public. La poursuite de la transparence prend des tournures singulières pour des professionnels plus habitués à affirmer leur autorité qu'à se préoccuper de l'image qu'ils renvoient. L'approche évolue du quantitatif au qualitatif en application, par exemple, du référentiel « Marianne²² ».

La satisfaction des usagers devient lentement un critère d'appréciation du travail policier. L'État mobilise différents leviers afin d'améliorer le service rendu (formation et préplainte en ligne par exemple).

L'évaluation de la perception par les usagers oblige les services à s'adapter.

Les enquêtes de « victimation ²³ » constituent un premier moyen d'exposer publiquement le degré de confiance obtenu par les forces de sécurité.

De manière plus originale, les enquêtes qualité se multiplient, y compris en recourant à des pratiques inspirées des clients « mystère ». Le fonctionnement des locaux professionnels sort du champ de l'opacité.

La transparence passe également par des facteurs externes, tout aussi ambivalents que les précédents.

L'ambivalence des facteurs de transparence externes à la police

En plus du Parlement qui a su réagir efficacement pour assurer un suivi efficace des mesures prises en application de l'état d'urgence, d'autres voies existent.

Une justice rendue au nom du peuple démontre qu'un État de droit ne cache rien. Plus il est perçant, plus l'œil du juge contribue à identifier et sanctionner les dysfonctionnements, démontrant ainsi l'absence d'impunité.

⁽¹⁹⁾ Décret n° 2014-1161 du 8 octobre 2014.

⁽²⁰⁾ Bouillonnec (J.-Y.) et Quentin (D.), 2013, Rapport d'information relatif à la mesure statistique des délinquances et de leurs conséquences, AN

⁽²¹⁾ Décret n° 2015-1213 du 1er octobre 2015 (article R 123-8 et s CSI).

⁽²²⁾ Liste d'engagements applicables aux services publics afin d'améliorer l'accueil des usagers.

⁽²³⁾ Zauberman (R.), 2015, « Les enquêtes de victimation une brève histoire, quelques usages », Idées économiques et sociales, 3, n° 181, p. 8.

Les autorités judiciaires n'agissent pas seules. Avec le souci de mieux protéger les libertés et de prouver son impartialité, l'État a créé des autorités administratives indépendantes, très actives en matière de transparence.

L'État s'adapte par ailleurs aux évolutions de la société dans laquelle l'image a gagné en importance.

L'œil du juge

Le juge, quel qu'il soit, agit avec la préoccupation de garantir le respect de la légalité, y compris en faisant reculer les frontières du secret ou de l'opacité.

L'une des principales exigences du juge a trait à la justification des actes dont il apprécie la légalité. Traditionnellement, la transparence impose la motivation. Alors que les mesures de plus en plus intrusives dans les libertés fondamentales augmentent, particulièrement dans le cadre de l'état d'urgence, le juge ramène la puissance publique à la raison. Parce que la lutte contre des menaces certaines conduit facilement à entretenir un sentiment d'arbitraire et de disproportion, les motifs des décisions prises aident à leur compréhension et à leur acceptation.

Le juge constitutionnel profite questions prioritaires constitutionnalité pour intervenir. Au besoin, il limite la marge de manœuvre accordée par les textes aux forces de sécurité, et s'oppose à des rédactions trop floues préjudiciables aux libertés²⁴. Le juge administratif, quant à lui, s'assure de la motivation des décisions liberticides, comme les assignations à résidence de longue

transparence a progressé sous l'effet de la loi du 24 juillet 2015. Sans disparaître, la protection du secret est conciliée avec le contrôle du juge, en l'espèce, une formation spéciale du Conseil d'État. Le seul fait d'autoriser un juge à contrôler le fonctionnement de fichiers intéressant la sécurité de l'État et l'utilisation de techniques de renseignement représente un progrès (article L 841-1 CSI).

La motivation se trouve, par ailleurs, au centre du dialogue entre le juge judiciaire et l'administration lorsqu'il statue pénalement sur le prolongement ou sur le fondement de mesures administratives ²⁶. Le juge pénal demande alors aux services compétents d'expliquer leurs décisions sans laisser de zone d'ombre.

> La jurisprudence européenne représente un autre puissant catalyseur de la transparence.

> La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a contribué à introduire plus de transparence dans les opérations de police judiciaire. Les évolutions relatives à la présence de l'avocat durant la garde à vue ont pu rassurer la population, même si les forces de sécurité éprouvent parfois des difficultés à s'en accommoder.

De même, la tendance à la création de fichiers de police ne laisse pas les juges européens indifférents. Ils savent à quel point leur fonctionnement peut être opaque et incompréhensible pour les personnes fichées (à tort ou à raison). C'est pourquoi la CEDH a parfois condamné des États en raison non seulement de la durée de conservation des données, mais encore des mauvaises conditions de l'exercice du droit d'accès et d'effacement²⁷.

La CEDH veille, également, au respect de l'obligation pour un État

de mener des enquêtes sérieuses et objectives 28 en cas de dysfonctionnement supposé d'un service de police. En pratique, cela impacte, en France, le travail des inspections,

DES ACTES DONT II APPRÉCIE LA LÉGALITÉ. TRADITIONNELLEMENT, LA TRANSPARENCE IMPOSE LA MOTIVATION, ALORS QUE LES MESURES DE PLUS EN PLUS INTRUSIVES DANS LES

LIBERTÉS FONDAMENTALES

PARTICULIÈREMENT DANS

LE CADRE DE L'ÉTAT

D'URGENCE, LE JUGE

RAMÈNE LA PUISSANCE

PUBLIQUE À LA RAISON.

AUGMENTENT,

L'UNE DES PRINCIPALES

EXIGENCES DU JUGE A

TRAIT À LA IUSTIFICATION

durée²⁵. Y compris dans le domaine du renseignement, la

⁽²⁴⁾ Par exemple, Déc. QPC n° 2017-625, 7 avril 2017 sur le délit d'entreprise individuelle de terrorisme.

⁽²⁵⁾ CE 25 avril 2017, n° 409677 et 409725. Déc. QPC n° 2017-624, 16 mars 2017.

⁽²⁶⁾ Cass. crim., 13 décembre 2016, n° 16-84.794 ; Cass. crim. 28 mars 2017, n° 16-85.072 et 16-85-073.

⁽²⁷⁾ Voir notamment CEDH 18 septembre 2014, Brunet c/France, JCP G 2014, 1090, note T. Fourrey, G. Bégranger, « Le contrôle des fichiers de police par les juges », AJDA 2014, p. 176.

⁽²⁸⁾ Par exemple, CEDH, 30 mars 2016, Armani da Silva c/RU.

lesquelles ne peuvent donc pas chercher à disculper les fautifs ou à étouffer les affaires. Les enquêtes effectives s'apprécient comme un moyen de transparence à l'égard des victimes et de l'opinion publique.

L'action du juge connaît pourtant des limites.

Certaines sont justifiées dès lors que la protection du secret prime. Le sens des décisions rendues par la formation spéciale du Conseil d'État en matière de renseignement en témoigne. Les requérants n'ont que peu à attendre de la décision pour comprendre et savoir s'ils sont légalement surveillés ou fichés (droit d'accès indirect). Dans le premier cas, le Conseil d'État ordonne, sans plus de précision, l'arrêt d'une mesure de surveillance ; dans le second, il contrôle les données et ordonne éventuellement leur effacement, mais le requérant n'en saura pas plus²⁹. Néanmoins, pouvait-il en être autrement? Non opposable aux membres du Conseil d'État, le secret l'est en revanche aux avocats et à leurs clients. L'aménagement de la procédure et du contenu des décisions rendues constitue la contrepartie acceptable au contrôle opéré par les juges 30.

Dans d'autres cas, la volonté manquerait au juge d'imposer une transparence réelle. Le nombre jugé trop faible de décisions du juge administratif favorables aux requérants témoignerait d'une proximité persistante avec le pouvoir. Des appréciations mitigées résultent, dans le même temps, de la possibilité accordée aux services de police de motiver les mesures prises en communiquant au juge des notes « blanches³¹ ». Leur production (anonyme et non référencée) ne convainc pas toujours³² en raison de leur nature. Rien n'oblige toutefois le juge à les retenir.

Dans un registre encore plus grave, des associations cherchent à démontrer l'absence de volonté réelle de poursuivre des policiers et des gendarmes auteurs de violence. Un rapport publié en mars 2016³³ et un autre en juin 2017³⁴ par l'association des chrétiens contre la torture illustrent ce registre. En l'absence de statistiques précises sur les violences commises par les forces de l'ordre, les auteurs du rapport ont collecté eux-mêmes les informations pour aboutir à la conclusion d'une « opacité profonde ». Sur

89 cas de violences recensés, 9 auraient donné lieu à des condamnations. Au-delà de sa méthodologie et du bilan dressé, l'enquête traduit la nécessité d'approfondir les efforts de transparence. Comme l'a compris l'IGPN, des chiffres objectifs s'imposeraient. Leur portée dépendra cependant de leur origine ainsi que de leur exploitation. Présentés sans explication, parviendront-ils à dissiper le malaise?

Sans se substituer aux juges, les autorités administratives indépendantes accomplissent un travail significatif en faveur de la transparence.

L'apport des autorités administratives indépendantes

En dépit de leur hétérogénéité et malgré les critiques, les autorités administratives indépendantes (AAI) qui travaillent en matière de sécurité n'en contribuent pas moins de manière convergente à une meilleure transparence.

Le Défenseur des droits a bénéficié du transfert des compétences de la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

En charge du large spectre des forces de sécurité, le Défenseur des droits a démontré à maintes reprises son indépendance à l'égard du pouvoir. Ses rapports ainsi que ses décisions présentent l'avantage d'éclairer d'une lumière souvent crue les dysfonctionnements qui fragilisent les relations entre la police et la population. Ses prises de position dérangent souvent, par exemple lorsqu'il se déclare favorable à une traçabilité des contrôles d'identité ou à un usage plus mesuré de la force. Les rapports annuels retiennent l'intérêt des médias qui les scrutent avec attention et ne manquent pas de s'attarder sur le bilan de la déontologie de la sécurité.

Sans conteste, le Défenseur des droits appartient à la catégorie de ces autorités morales qui honorent la République. L'importance des sujets traités fait regretter qu'il ne dispose pas de davantage de prérogatives. Malgré

⁽²⁹⁾ Pour une illustration relative au fichier de la direction du Renseignement et de Sécurité de la défense : CE, 5 mai 2017, n° 396669; Latour (X.), 2017, « La première injonction d'effacement des données dans un fichier intéressant la sûreté de l'Etat : une victoire à la Pyrrhus ? », JCP G, 652.

⁽³⁰⁾ Latour (X.), 2016, « Premiers enseignements sur le contrôle juridictionnel des activités de renseignement », JCP G, 1199.

⁽³¹⁾ CE Ass. 11 octobre 1991, Diouri, Rec. p. 939. Pour une application aux assignations à résidence de longue durée : CE ord. 25 avril 2017, n° 409677 et 409725, AJDA 2017, p. 840, JCP A, 2017, act. 342.

⁽³²⁾ Commission nationale consultative des droits de l'homme, Avis sur le suivi de l'état d'urgence, JORF n° 0048 du 26 févr. 2016.

⁽³³⁾ L'ordre et la force.

⁽³⁴⁾ Affaire Ali Ziri : autopsie d'une enquête judiciaire.

leur relatif renforcement par rapport à l'ancien Médiateur de la République, le Défenseur demeure dépourvu de compétences décisionnelles.

La volonté d'instaurer davantage de transparence dans le domaine du renseignement a motivé la création, en 2015, de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR).

L'innovation retient l'attention dans un domaine par nature réfractaire à la transparence ³⁵. L'encadrement des techniques de renseignement passe par les avis consultatifs rendus au Premier ministre. Elle dispose, également, de la capacité de saisir le juge administratif (article L 311-4-1 du Code de justice administrative). En agissant de sa propre initiative, elle rendrait public son désaccord avec l'exécutif qui refuserait de suivre ses avis. Elle exprimerait, par ailleurs, ses doutes quant à la légalité de la mise en œuvre d'une technique de renseignement (articles L 833-4 et 833-8 CSI).

La transparence passe, en outre, par son rapport public annuel (article L 833-9 CSI) à propos duquel le législateur a pris soin d'imposer certains éléments constitutifs. De la sorte, la dimension informative est garantie, sans cependant porter atteinte au secret de la défense nationale. Le document présente l'intérêt de fournir des données précises relatives aux autorisations demandées et aux suites données.

Des voix s'élèvent cependant pour critiquer le principe et le fonctionnement de la CNCTR. Outre l'insuffisance d'avis consultatifs, les craintes portent sur l'autolimitation éventuelle de l'autorité. Sa composition (parlementaires et magistrats) ne garantirait pas son indépendance effective à l'égard de l'exécutif qu'elle ne souhaiterait pas entraver dans sa lutte contre des menaces graves. Pour appuyer cette approche, le regard se tourne vers la délégation parlementaire au renseignement. Commune à l'Assemblée nationale et au Sénat et composée dans le respect de la pluralité, la délégation contrôle l'action du gouvernement en matière de renseignement, y compris en matière d'utilisation des fonds spéciaux. Or, le doute s'installe à la lecture de ses rapports. La délégation donne parfois l'impression de davantage relayer les préoccupations des services de renseignement que d'en contrôler le fonctionnement global.

La comparaison n'emporte cependant pas complètement la conviction. D'une part, la composition diffère. La présence de magistrats de la Cour de cassation et de conseillers d'État équilibre celle des parlementaires. D'autre part, le premier bilan de l'activité de la CNCTR rassure. En plus de rendre des avis négatifs (dans 6,9 % des cas), elle ne cache pas certains dysfonctionnements. Elle insiste ainsi sur l'insuffisante centralisation des données de surveillance, ce qui ne facilite pas son contrôle a posteriori. Elle ne dissimule pas non plus le faible nombre de réclamations par des particuliers. En baisse (51 contre 110) par rapport à ce que connaissait la Commission nationale consultative des interceptions de sécurité, ce chiffre devrait inciter l'AAI à mieux communiquer auprès du public afin de garantir l'effectivité du droit au recours.

Comparativement à la CNCTR, la Commission nationale sur l'informatique et les libertés (CNIL) n'a plus à prouver sa capacité d'agir. Témoignages d'une autorité mature, les éléments diffusés sur le site de l'AAI informent très utilement le public.

La CNIL intervient, d'une part, pour sortir les fichiers de police d'une opacité souvent crainte par la population. Elle participe activement à l'exercice du droit d'accès indirect reconnu aux particuliers (articles 41 et 42 de loi n° 78-17 du 6 janvier 1978). Ces derniers ont le droit de demander s'ils sont fichés et la modification ou le retrait des informations erronées les concernant. Seule, la CNIL n'est pas toute puissante. L'efficacité de son intervention dépend des suites données par l'autorité gestionnaire du fichier, sous le contrôle du juge³⁶.

Par ailleurs, l'AAI porte un regard parfois sévère sur le fonctionnement des fichiers. Les difficultés révélées à propos du traitement des antécédents judiciaires ont démontré sa capacité à s'opposer publiquement à l'État. Ses délibérations et ses avis très argumentés expriment ses réserves, voire ses critiques virulentes. Au-delà de l'utilité pour l'État lui-même, la CNIL apporte des arguments précieux, notamment aux associations de défense des droits fondamentaux.

D'autre part, la CNIL travaille sur la captation des images par les forces de sécurité. L'impact sur les libertés est tel que la vidéoprotection constitue une source de tensions entre la police et la population. En matière de surveillance

⁽³⁵⁾ Warusfel (B.), 2016, « La législation du renseignement en France (1991-2015) in Laurent (S.) et Warusfel (B.), Transformations et réformes de la sécurité et du renseignement en Europe, Presses univ. de Bordeaux, p. 187.

⁽³⁶⁾ Marthinet (L.), 2016, « Contentieux de l'accès indirect aux fichiers : la sortie de l'impasse ? », AJDA, p. 1733.

de la voie publique, la CNIL n'a jamais relâché ses efforts pour offrir aux administrés un renfort efficace. Bien qu'elle n'ait pas obtenu le droit d'en contrôler totalement *a priori* l'installation, elle communique activement sur sa capacité à en contrôler le fonctionnement, sur le fondement de l'article L 253-2 CSI. Ne se contentant pas de paroles, elle passe aussi aux actes en augmentant régulièrement le nombre de contrôles opérés.

À propos des caméras individuelles des forces de l'ordre, la CNIL avait exprimé une position très réservée en 2015 (rapport annuel). L'État en a tenu compte pour adapter le droit applicable. Par la suite, l'AAI n'a pas pour autant épargné l'État de ses critiques relatives à certaines solutions retenues (par exemple, contestation d'un droit d'accès seulement indirect).

Au-delà de l'intervention de la CNIL, la thématique des caméras individuelles est symptomatique d'une profonde évolution de la société. Son exigence de transparence a contraint l'État à prendre en considération le poids de l'image dans les relations entre la police et la population.

Le poids de l'image

L'évolution technologique alliée à celle des mentalités conduit à conférer à l'image un poids considérable. Devenue le moyen de preuve quasi infaillible, l'image a commencé par tendre les relations entre la police et la population, avant d'être employée pour les apaiser.

Avec la multiplication des téléphones dotés de caméras, chaque individu devient potentiellement le témoin des errements des policiers. Quand ces derniers usent de la force, le particulier dégaine son smartphone. À la réaction spontanée s'est vite ajoutée une stratégie employée par certains groupes ou associations. Le recours à l'image relève d'une logique de résistance à l'oppression et de dénonciation des violences policières. En réplique au développement de la vidéosurveillance, la vigilance citoyenne a pris la forme de l'œil électronique braqué sur les détenteurs de l'autorité considérée comme n'étant pas forcément légitime.

Parallèlement, les médias ont développé de nouveaux concepts. « Chiens de garde de la démocratie » pour la

CEDH, au nom d'une recherche active de transparence, la presse a multiplié les émissions en caméra cachée.

L'emploi de l'image au service du contrôle des activités policières a accentué la pression sur certaines pratiques traditionnellement dénoncées en France. Les contrôles d'identité au faciès entrent dans cette catégorie. Afin d'y remédier et dans un premier temps, l'État a opté pour la restauration du port d'un numéro matricule (article R 434-15 CSI), à la suite d'une recommandation du Défenseur des droits. Bien que nécessaire, cette avancée n'a pas été suffisante. Une formule complémentaire aurait consisté à imposer la délivrance d'un récépissé de contrôle d'identité. Dans un second temps, en raison d'une forte pression juridique et sociétale, l'État a dû opter pour un dispositif plus convaincant. En 2016³⁷, le législateur a généralisé l'expérimentation des caméras-piétons initiée en 2013.

La loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé autorise les forces de l'ordre³⁸ à recourir aux caméras-piétons avec un double objectif. D'une part, la caméra bénéficierait aux policiers. En plus de faire retomber la tension pendant une intervention, la captation des images rétablirait une forme d'équilibre avec les individus. La preuve cesserait d'être à charge contre les policiers et les gendarmes qui présenteraient, en cas de besoin, leur propre version filmée. D'autre part, l'enregistrement est censé rassurer la population en raison de la présence d'une sorte de troisième œil objectif. Rien ne pourrait lui être dissimulé, tandis que lui-même doit être visible par tous. En plus de porter la caméra de façon apparente, les policiers et les gendarmes ont l'obligation d'informer la personne de son déclenchement. Nul doute que cela est plus pertinent que l'information générale diffusée par les services concernés. Cette finalité ressort de l'expérimentation lancée par le décret n° 2017-636 du 25 avril 2017 relatif aux contrôles d'identité qui met en application les dispositions insérées dans la loi n° 2017-86 du 22 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté. Dans certaines villes et certains quartiers, le déclenchement obligatoire de l'appareil vise à pallier le refus des récépissés.

Malgré tout, la caméra mobile mérite-t-elle la confiance placée en elle ?

Hormis le cas des contrôles d'identité, le moment du déclenchement de l'appareil a alimenté les débats

⁽³⁷⁾ Millet (J.), 2017, « La caméra-mobile des forces de sécurité intérieure : un régime juridique précisé », JCP A, 2069 ; Latour (X.), 2017, « Souriez, vous êtes (encore) filmés », JCP A, 57.

⁽³⁸⁾ La loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la sécurité dans les transports publics a donné un fondement juridique solide pour une même utilisation par les agents de la Surveillance générale de la SNCF et du Groupement de protection des réseaux de la RATP (article L 2251-4-1 du Code des transports).

122 DOSSIER

parlementaires. En étant laissé à l'appréciation des forces de l'ordre, il implique une part d'aléa toutefois atténuée par l'enregistrement des images trente secondes avant et trente secondes après le déclenchement.

De plus, la recherche de transparence se heurterait au droit au respect de la vie privée. En effet, le CSI autorise l'utilisation des caméras en « tous lieux », ce qui comprend le domicile au point d'inquiéter la CNIL. Cette dernière a demandé au gouvernement de mieux définir dans ce cas précis les conditions d'emploi.

En tout état de cause, le recours à la technologie ne doit pas donner bonne conscience aux forces de l'ordre, et les dispenser de poursuivre leurs efforts dans d'autres domaines. La présence de caméras ne sera jamais aussi performante que les qualités intrinsèques de ceux qui les portent. En conclusion, le droit a permis d'obtenir de réelles avancées en matière de transparence dans le fonctionnement des forces de l'ordre. Bien que souvent méconnues ou sciemment ignorées, elles participent de l'amélioration des relations entre la police et la population.

Pourtant, différentes formes d'ambivalence persistent. Elles ne tiennent pas uniquement au contenu de la règle de droit. En effet, d'autres causes entravent les efforts de transparence. Inhérentes à la culture du secret et à des blocages psychologiques, elles sont aussi à chercher du côté d'entraves pratiques. La transparence exige, en effet, un savoir-faire et des moyens qui font parfois défaut.

La transparence ressemble à ces substances capables de guérir ou d'empoisonner. Ses excès comme ses manques sont préjudiciables.



Jean-Pierre BLAZY

Jean-Pierre BLAZY



Maire de Gonesse dans le Val-d'Oise, Jean-Pierre Blazy a été député de la neuvième

circonscription du Val-d'Oise de 1997 à 2007 puis de 2012 à 2017. Il a notamment été rapporteur pour avis de la mission sécurité du projet de loi de finances pour 2013 et 2014 et également présidentrapporteur en 2014 de la mission d'information sur la Lutte contre l'insécurité sur tout le territoire. Auditeur lors de la session nationale « Justice et sécurité » de l'INHESJ, il a été le représentant de l'Assemblée nationale à son Conseil d'administration. Dernier ouvrage paru, Repenser la sécurité. L'urgence démocratique, 2016, Paris, l'Harmattan.

Introduction

a longue campagne présidentielle de 2017 n'aura laissé que peu de place pour les débats de fond sur la sécurité. La lutte contre le terrorisme a constitué le point central du débat alors que du malaise policier à la dégradation des relations entre la police et la population, la production de sécurité en France fait face à de nouveaux défis que ne parviennent pas à surmonter les gouvernements qui se sont succédés depuis 2002 et qui se sont refusés à des changements réels et démocratiques.

Lorsque le 8 octobre 2016 à Viry-Châtillon dans l'Essonne deux équipages de la police nationale sont attaqués à grand renfort de cocktails Molotov par des agresseurs déterminés à tuer, la plupart des médias s'emparent de l'affaire. Cependant, quelques mois et un projet de loi plus tard, l'agression paraît déjà un vague souvenir. Les manifestations spontanées de fonctionnaires qui en sont issues exprimaient pourtant quelque chose du malaise qui existe actuellement au sein de la profession. Alors qu'elles auraient pu constituer le point de départ d'une véritable réflexion sur les conditions d'exercice du métier de policier, on s'est limité à faire évoluer le cadre de la légitime défense. Une réponse bien mal adaptée et surtout peu efficace comme je l'ai rappelé lors de mon intervention à l'Assemblée nationale sur le sujet1. De même, l'affaire Théo a suscité

⁽¹⁾ Intervention en séance publique le mardi 7 février 2017 sur le projet de loi n°2017-528 relatif à la sécurité publique.

de nombreuses réactions au sein du gouvernement et dans les médias allant même jusqu'à provoquer la visite du président de la République dans la chambre d'hôpital du jeune homme. Réaction symbolique forte, mais qui n'est pas traduite par des propositions concrètes pour traiter la racine du problème. Ces deux affaires sont pourtant symptomatiques des problématiques qui se présentent aujourd'hui aux forces de sécurité : d'une part une délinquance qui s'est enracinée dans certains quartiers et qui nécessite désormais des moyens renforcés et adaptés, d'autre part un rejet d'une partie de la population encouragé par des comportements de certains fonctionnaires qui ternissent l'image de l'institution.

Le diagnostic a été établi et exposé dans une série de rapports et des propositions ont été formulées sans jamais atteindre l'opinion faute de volonté politique. Au début du quinquennat de François Hollande, la mise en place des zones de sécurité prioritaires (ZSP) allait dans le bon sens avec la mobilisation de moyens et d'effectifs dans les quartiers les plus sensibles. Cependant, l'émergence du terrorisme islamiste sur le sol national a provoqué la concentration de l'action et des moyens vers la lutte contre le terrorisme. Les attentats de Charlie Hebdo puis du Bataclan et de la promenade des Anglais à Nice ont obligé le gouvernement à engager rapidement des réformes du renseignement et à mettre en place des plans de lutte contre le terrorisme à grande échelle. Le déploiement des militaires sur le territoire et l'utilisation croissante des personnels de police dans le cadre de l'état d'urgence a parfois occulté la prégnance de la sécurité du quotidien. Dans un contexte aggravé d'instrumentalisation des problématiques sécuritaires la priorité exclusive accordée à la lutte antiterroriste aura participé à retarder l'indispensable réforme de la production de sécurité en France.

Depuis la fin de la police de proximité qui n'avait d'ailleurs pas été une réforme aboutie en raison d'une généralisation précipitée et d'un soutien insuffisant au sein même des forces de sécurité et la primauté donnée à une police de projection pour intervenir dans les quartiers difficiles, la police nationale a fini de s'éloigner de sa mission de gardienne de la paix. La continuité a été de mise durant le quinquennat Hollande alors même que les 80 ZSP auraient pu constituer des laboratoires efficaces. Qui ne comprend qu'une police de proximité pourrait permettre aux policiers et gendarmes d'appréhender les situations sur les

territoires, de former le premier échelon indispensable à la production de sécurité quotidienne comme à la collecte de renseignement précieux sur l'état des populations ou les phénomènes de radicalisation? Victime de ses pesanteurs et ses conservatismes, l'institution policière a perdu de son efficacité pour réussir à rassurer et protéger les Français et a contribué ainsi à l'élargissement de la fracture entre les policiers, les gendarmes et les citoyens.

La plupart des obstacles qui se dressent aujourd'hui n'en restent pas moins surmontables. J'avais formulé à l'occasion de la mission parlementaire sur la lutte contre l'insécurité sur tout le territoire une série de soixante propositions. Par ailleurs deux rapports étaient connus du gouvernement. L'ancienne commissaire divisionnaire Sylvie Feucher avait évalué et proposé des perspectives sur la question des relations police-population en 2013 et l'ancien directeur général de la Police nationale Patrice Bergougnoux avait, de son côté, remis l'année suivante un rapport au ministre de l'Intérieur qui préconisait une profonde réorganisation de la police nationale pour améliorer les relations entre la police et les citoyens. Je souhaite dans cet article revenir sur plusieurs pistes essentielles selon moi pour repenser la sécurité en réexaminant l'organisation et la doctrine d'emploi de la police nationale afin de répondre aux défis qui se présentent aujourd'hui².

Les réalités du malaise policier

Les manifestations spontanées qui ont émané des événements de Viry-Châtillon et qui se sont structurées en dehors du cadre syndical sont symptomatiques du malaise qui règne actuellement chez les policiers et, dans une moindre mesure, parmi les gendarmes. Bien qu'elles ne constituent pas les premières manifestations policières, elles s'expriment à un moment où la tension capacitaire des forces de sécurité arrive à son maximum. La politique des réductions des effectifs menée par Nicolas Sarkozy dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) aura provoqué une baisse drastique des effectifs de 13 700 emplois de policiers et de gendarmes entre 2007 et 2012. Bien que le dernier pouvoir socialiste ait compensé cette baisse en recréant 9 000 postes, les effectifs restent inférieurs à leur niveau de 2007 (247 636 en 2017 contre 248 754 en 2007³). La problématique

⁽²⁾ Blazy (J.-P.), 2014, Rapport d'information n° 2311, « Lutte contre l'insécurité : propositions pour repenser la politique de sécurité publique ». Je me permets pour une analyse plus complète et plus détaillée ainsi que pour une présentation exhaustive de mes propositions de renvoyer le lecteur à mon ouvrage, Repenser la sécurité, l'urgence démocratique, Paris, L'Harmattan, 2016.

⁽³⁾ Projet de loi de finances pour 2017, Mission sécurité, Assemblée nationale, 2016.

des moyens de la police ne se résume cependant pas au manque d'effectifs. L'une des revendications principales des manifestants était la mise à disposition de moyens matériels plus conséquents. Et comment les en blâmer? Les dépenses de fonctionnement et d'investissement de la police nationale ont baissé de 336 millions d'euros entre 2009 et 2015. La détérioration des conditions de travail des policiers s'illustre dans la gestion même des commissariats qui sont souvent vétustes et insalubres tout comme de nombreuses brigades de gendarmerie. Certains fonctionnaires doivent désormais fournir euxmêmes le papier pour imprimer les procès-verbaux et les bâtiments anciens manquent parfois de s'écrouler sur les policiers4. Pour la police le retard considérable pris dans les investissements conduit à estimer à 850 millions d'euros le montant des travaux nécessaires pour une remise à niveau tandis que la gendarmerie devrait tripler son budget pour permettre le renouvellement annuel de son parc immobilier. À cela s'ajoute le manque de matériels destinés aux interventions comme les véhicules qui souffrent d'un manque de renouvellement, forçant les policiers et gendarmes à intervenir dans des voitures ayant plus de 200 000 km au compteur. Ce type de situation accentue la frustration des forces de sécurité qui se sentent insuffisamment soutenues par l'État dans la lutte quotidienne contre la délinquance. L'effort fourni lors du dernier quinquennat va cependant dans le bon sens avec une augmentation des crédits destinés à la police et à la gendarmerie entre 2012 et 2017 (17,06 milliards d'euros en 2012 contre 18,25 en 2016), mais il est loin d'être à la hauteur s'agissant de la sécurité publique.

En effet la plupart de ces efforts se sont concentrés sur la lutte contre le terrorisme et la reconstruction des services de renseignements grandement affectés par la dissolution des Renseignements généraux en 20085. La sécurité quotidienne a été reléguée au second plan comme le constate Patrice Bergougnoux : « le risque est que cette menace terroriste persistante nous fasse perdre de vue la sécurité publique, celle qui assure la paix et la tranquillité dans les quartiers des villes et les villages. C'est le revers de la médaille : les phénomènes criminels prospèrent à l'ombre de cet état d'urgence, et ce ne sont pas les quelques centaines d'armes saisies qui ont modifié la donne en quoi que ce soit⁶ ». Dans une période de risque terroriste et d'évolution des formes de la délinquance, la sécurité quotidienne constitue pourtant un échelon indispensable à la sécurité globale des Français. Il faut désormais la remettre au cœur de la production de sécurité en offrant tout d'abord aux policiers et gendarmes les

moyens d'exercer leur profession. Ce besoin de moyens se fait ressentir d'autant plus fortement qu'il s'exprime sur des territoires où la délinquance s'est enracinée. Les quartiers « sensibles » appellent des réponses spécifiques qui demandent une concentration des moyens et une redéfinition des objectifs si on veut à la fois faire face à l'insécurité et refaire la cité.

C'est ce constat qui a poussé le gouvernement Ayrault à mettre en place en 2012 les zones de sécurité prioritaires. Au total 80 ZSP mises en place en trois vagues successives: 15 entre août et octobre 2012, 49 entre novembre 2012 et avril 2013 et 16 en janvier et février 2014. Si le choix des premières ZSP a uniquement relevé du ministère de l'Intérieur, celui des ZSP suivantes s'est appuyé sur une plus grande concertation interministérielle et leurs périmètres ont été déterminés à partir des propositions faites par les préfets et les procureurs de la République. Les ZSP concernent une grande diversité de territoires : d'un seul quartier d'une ville jusqu'aux trois quarts de la ville de Marseille, de quelques milliers d'habitants jusqu'à près de 300 000 habitants pour la ZSP de Marseille Nord. Si la quasi-totalité des ZSP couvre totalement ou partiellement des quartiers prioritaires de la politique de la ville, certaines sont constituées de territoires périurbains. Au total 62 sont situées en zone de compétence de la police nationale, 11 en zone de compétence de la gendarmerie nationale et sept en zone mixte policegendarmerie comme à Nice avec le quartier de l'Ariane en zone police et cinq communes limitrophes dont la Trinité en secteur de gendarmerie. Dans chaque ZSP un nombre limité d'objectifs associés à la définition d'indicateurs de nature à permettre l'évaluation des actions conduites a été fixé. Il s'agit le plus souvent de la lutte contre le trafic de stupéfiants, de la lutte contre les atteintes à la tranquillité publique, de l'action contre les violences urbaines et de la lutte contre les cambriolages. Le dispositif repose enfin sur une logique partenariale mise en œuvre par deux structures de coordination. Il s'agissait ici d'un bon dispositif qui devait permettre de concentrer des effectifs et des moyens supplémentaires sur des zones à risques tout en bénéficiant d'objectifs clairs et précis dans une approche globale de la délinquance. Elles ont, au départ, constitué une nouvelle manière de penser la sécurité qui aura montré son efficacité principalement sur les violences acquisitives : les vols avec violence reculent de 3,7 % dans les 24 ZSP qui en ont fait la priorité, sur la lutte contre les cambriolages : baisse de 2,5 % dans les 19 ZSP où il s'agit d'un objectif, et sur les violences urbaines : recul estimé

⁽⁴⁾ http://www.leparisien.fr/hauts-de-seine-92/le-delabrement-des-commissariats-des-hauts-de-seine-pointe-du-doigt-06-03-2016-5602891.php

⁽⁵⁾ http://www.lexpress.fr/actualite/politique/c-est-la-fin-des-renseignements-generaux_520407.html

⁽⁶⁾ Patrice Bergougnoux avec la participation de Frédéric Ploquin, 2017, Sécurité ce qu'on vous cache, Paris, Flammarion.

très significatif de -29,2 % dans 23 ZSP concernées par cette priorité. Manuel Valls dans sa conférence de presse du 23 janvier 2014 au cours de laquelle il énumère ces

chiffres déclare un peu rapidement : « La mise en place des ZSP a profondément renouvelé les méthodes de travail : chaque dispositif est adapté aux spécificités locales, et tous les efforts sont coordonnés autour d'objectifs bien précis... La méthode est la bonne... nous produisons de la sécurité réelle ».

Dès avant les premiers attentats terroristes, la réorientation des moyens vers la nécessaire lutte antiterroriste entraîne les premiers reculs par rapport à cette nouvelle approche. Le malaise policier qui s'exprime aujourd'hui doit nous faire prendre conscience de la nécessité d'une véritable évaluation indépendante des ZSP qui n'a, en fait, jamais été vraiment réalisée⁷. Nombreux sont les policiers et les gendarmes qui s'interrogent sur le sens de leur métier et qui demandent à retrouver ce qui faisait le cœur du métier qui est la sécurité publique. La réponse au malaise des policiers et, en

même temps, aux demandes légitimes des citoyens rend urgent de repenser totalement l'organisation de la police faute de quoi l'augmentation indispensable des effectifs et des crédits qui pourrait être à nouveau consentie resterait vaine. Nous disposons d'une police avec des matériels souvent usés et parfois obsolètes, de plus organisée autour de constats établis au siècle dernier et qui pâtit beaucoup de ses blocages internes qui l'empêchent d'évoluer. Afin d'améliorer la production de sécurité, il devient donc urgent de repenser complètement l'organisation de la police et de réaliser « l'indispensable hig hang » souhaité par Patrice Bergougnoux ⁸.

Repenser l'organisation de la police

Au cours des trente-cinq dernières années, la sécurité a fortement clivé le discours politique entre la droite et la gauche souvent jusqu'à la caricature plus qu'elle n'a suscité des politiques publiques à même de répondre aux réalités à traiter et aux attentes des citoyens. Bien au contraire les alternances politiques ont joué contre la sécurité des

> Français. L'instabilité des politiques publiques et les incessantes réformes pénales, successives et contradictoires, ont créé de la confusion et de l'illisibilité renforçant le sentiment d'insécurité dans la population au lieu de le réduire. Les professionnels et l'ensemble des acteurs de la sécurité et de la prévention de la délinquance ont été souvent mis en difficulté. L'incapacité à retrouver un consensus minimum républicain ou à le rechercher un tant soit peu, a favorisé dans le même temps les immobilismes conservateurs dans les institutions, préjudiciables à la définition des réponses publiques les plus optimales.

Si des réformes trop fréquentes en fonction des alternances ne sont pas souhaitables, la production de sécurité en France souffre d'un manque de renouvellement des pratiques et des organisations. Appliqués à la sécurité, la force d'inertie des hiérarchies, la très forte résistance au changement des

cultures professionnelles, l'éloignement aggravé entre les institutions et le public forment également des explications de l'incapacité de l'État à choisir clairement entre une refondation du modèle de sécurité républicaine en plus grande capacité de répondre aux besoins de protection de la population dans le cadre de missions de service public qui devraient être alors repensées au niveau de la doctrine d'emploi, territorialisées et partagées avec les collectivités locales, et une décentralisation de la sécurité publique qui est le modèle dominant en Europe, aux États-Unis et au Canada. Céline Berthon, secrétaire générale du Syndicat des commissaires de la police nationale, résume assez bien le choix qui se pose désormais aux pouvoirs publics : « L'attrition des forces de sécurité intérieure touche à une limite si l'on ne fait pas évoluer le schéma d'organisation. On a cherché ces dernières années à faire des économies en travaillant sur la mutualisation, en rognant sur les marges quand elles existaient. La bonne volonté et l'engagement sans faille des effectifs ne pourront pas faire beaucoup mieux dans l'état des dispositifs actuels. Aujourd'hui, les esprits sont prêts à un changement profond, contrairement à ce qui était le cas il y a quelques années9 ».

⁽⁷⁾ Blazy (J.-P.), ouvr. cité p. 104-105.

⁽⁸⁾ Bergougnoux (P.), ouvr. cité p. 231-243.

⁽⁹⁾ Cité par Patrice Bergougnoux, ouvr. cité, p. 28.

Il faut en premier lieu procéder à clarifier plusieurs sujets essentiels pour sortir de la confusion aggravée dans laquelle nous avons plongé depuis plusieurs années. La première clarification concerne les activités de sécurité privée par rapport aux missions qui doivent relever de la sécurité publique. La Constitution qui a défini les fonctions régaliennes en matière de sécurité et d'ordre public comme la jurisprudence ferme et constante du Conseil constitutionnel depuis très longtemps ont borné le champ interdit des activités de sécurité privée. De fait, l'emploi d'agents de sécurité privée pour l'exercice de missions de police administrative est de plus en plus fréquent et les effectifs des entreprises de sécurité privée avec 165 000 salariés sont supérieurs à ceux de la police nationale. Ils ont triplé en trente ans. De fait encore on a assisté à une privatisation de la fonction régalienne du contrôle de la sécurité dans les aéroports et les stades. Si depuis 1983 la loi a cherché à encadrer la sécurité privée et si l'institution du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) a pour objectif de professionnaliser le secteur, force est de déplorer un développement en partie illégal, avec de plus un taux élevé de fraude sociale particulièrement en Ile-de-France, s'accompagnant forcément de conditions d'exercice des missions pas toujours soucieuses des règles déontologiques qui doivent s'appliquer. Un sondage réalisé par BVA en mars 2013 montre que les Français sont divisés sur les missions à confier aux agents de sécurité privée, sur la surveillance dans les écoles (55 % favorables) ou sur la surveillance de la voie publique (56 % opposés). Ils sont très hostiles à l'autorisation du port de l'arme à 72 %. Actuellement, la création d'une entreprise de sécurité privée obéit toujours à un formalisme limité, sans aucune obligation de garantie financière. La formation n'est pas suffisamment fiable et l'exercice des missions de sécurité privée se fait sans lien et sans coopération véritable avec la sécurité publique. Se limiter à signer une convention régionale de lutte contre le travail illégal comme cela a été récemment effectué en région parisienne entre l'État, le CNAPS et les professionnels, ne sera pas suffisant pour réguler les activités de sécurité privée. Le projet de loi envisagé, qui a été préparé par la délégation interministérielle à la sécurité privée en concertation avec les professionnels, n'a pu franchir l'étape de sa présentation en Conseil des ministres durant le précédent quinquennat. Néanmoins, la disposition prévoyant l'intégration des organismes de formation en sécurité privée dans le champ de compétences du CNAPS a été adoptée séparément dans le cadre de la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi. Une vraie loi sur les activités de sécurité privée qui réalisent un chiffre d'affaires de six

milliards d'euros demeure néanmoins indispensable. Celle-ci doit être pensée par rapport à la définition tout aussi fondamentale des missions de sécurité publique.

Les relations entre la sécurité nationale et la sécurité locale doivent être l'objet de la seconde clarification. Sébastian Roché dans Police de proximité, nos politiques de sécurité, publié en 2005 après l'alternance de 2002, prenait d'abord acte de l'abandon de la police de proximité en pensant à tort que Nicolas Sarkozy la relancerait sous une appellation nouvelle et de l'engagement de la police nationale dans la culture du résultat « largement réalisée sur un plan politique et point suffisamment dans une perspective opérationnelle ». Puis il analysait que la police de proximité était « l'unique modèle disponible en Europe et aux États-Unis pour faire évoluer la police », la démocratiser, améliorer son image et favoriser son ancrage dans la population, pour lui permettre « d'assurer son premier devoir » en conformité avec l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui définit la force publique « instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux à qui elle est confiée ». Il proposait ensuite de ne pas opposer « les formes offensives de police » à la police de proximité et de réformer le système de pilotage et d'évaluation. Enfin il préconisait, avec le renforcement des moyens, la décentralisation de la sécurité publique et sa métropolisation à l'échelle des agglomérations qui est plus en adéquation avec le bassin de délinquance. La proclamation : « Ni police d'État, ni police municipale, telle est l'urgence » ainsi que l'unification des forces nationales et locales marqueraient la fin du dualisme police et gendarmerie comme la fin des polices municipales. Il serait seulement conservé du processus historique de centralisation ce qu'il a de meilleur, la formation par exemple 10. On imagine aisément les difficultés de ce schéma ainsi énoncé. Certes douze ans plus tard, la convergence des deux forces nationales de sécurité a nettement avancé. Les mentalités ont également évolué. Mais la gendarmerie met toujours en avant sa spécificité militaire et sa capacité à être plus polyvalente et plus réactive en raison de l'obligation d'occuper un logement par nécessité absolue de service pour justifier l'impossibilité de la fusion des deux forces. À l'inverse plusieurs syndicats d'officiers et de gradés et gardiens de la paix ont fait connaître leur volonté d'aller plus loin dans le rapprochement entre les deux forces jusqu'à demander une réflexion sur la pertinence de leur fusion. Ils considèrent également que les polices municipales doivent intégrer la police nationale. Ils demandent le placement de la police municipale sous l'autorité d'un officier de police nationale et la fin de la possibilité d'utiliser les armes à feu, à l'opposé des revendications des syndicats de policiers

⁽¹⁰⁾ Roché (S.), 2005, Police de proximité : nos politiques de sécurité, Paris, Seuil, p. 289-294 ; 2016, De la police en démocratie, Paris, Grasset.

municipaux qui réclament l'armement et qui avaient accueilli favorablement la décision de Bernard Cazeneuve de distribuer 4 000 revolvers aux collectivités volontaires. On ne compte plus les maires de toutes tendances qui décident de doter leur police de l'arme létale sans que les préfets n'y trouvent à redire. Le sujet des polices municipales est assez révélateur à vrai dire des choix pas toujours assumés de l'État dans sa politique de sécurité. Il faut donc à la fois revoir la gouvernance de la sécurité publique dans le sens de la production partenariale et territorialisée avec les maires, ce qui nécessite de dépasser les blocages au sein de l'institution policière jusqu'au préfet sans pour autant remettre en question les fondements du pouvoir régalien, ce qui nécessite de ne pas confondre les compétences des polices municipales avec celles de la police et de la gendarmerie nationales.

Il faut ensuite une définition globale de la doctrine d'emploi des forces de police qui prenne en compte tant les attentes sociales que l'évolution complexe et protéiforme de la criminalité. La troisième clarification nécessite donc de repenser la doctrine d'emploi pour autoriser la mutation de la police d'ordre vers la police de sécurité publique. Je regrette que le rapport parlementaire consacré au « maintien de l'ordre républicain au service de la liberté de manifester » n'ait pu y procéder 11. Les forces mobiles participent de façon croissante à des missions de sécurisation ainsi qu'à des missions de service d'ordre non régaliennes comme l'encadrement de manifestations sportives et culturelles. Depuis quelques années, la lutte contre la délinquance représente jusqu'à 45 % des missions des CRS et le maintien de l'ordre 30 à 35 % en moyenne. Leurs effectifs sont passés de 15 000 personnes en 2008 à 13 000 en 2014. Cette évolution pourrait être poursuivie du fait de la diminution des grandes manifestations depuis une trentaine d'années. Mais dans la même période, l'emploi des forces mobiles a été recentré sur la répression des violences urbaines et la doctrine d'emploi qui avait garanti jusque-là leur compétence a été transformée. D'une doctrine fondée sur la mise à distance des manifestants, on est passé à la nécessité du rapprochement physique pour réaliser les missions d'interpellation et la recherche systématique de la responsabilité pénale, tout en mettant en action des dispositifs policiers de type militaire avec l'utilisation d'hélicoptères dotés de caméras infrarouges et de puissants projecteurs. Le développement parallèle de forces supplétives de maintien de l'ordre moins bien formées comme les compagnies de sécurisation dans la

police nationale a constitué une véritable incohérence qui mérite d'être corrigée. Le principal obstacle à l'évolution et à la réorganisation de la police nationale est en partie la police elle-même. Christian Mouhanna considère que la décentralisation de la police est difficile et explique : « En effet, aucun autre pays développé n'a connu comme la France un tel rejet de l'idée de proximité. La nécessité de créer une image de puissance à la tête de l'État explique certes l'affirmation d'une politique de sécurité hyper centralisée, mais elle n'a pu se développer que parce qu'elle correspondait à une tradition de fonctionnement technocratique où toutes les décisions sont censées se prendre au sommet de la hiérarchie 12 ». Dans son livre sur la sécurité, Manuel Valls après avoir rappelé la tradition initiale des polices locales renforcée par la loi de 1884, n'hésitait pas à écrire : « La gouvernance de la sécurité doit donc revenir à l'esprit des origines en évoluant vers une territorialisation et une décentralisation des objectifs. Le rôle de la police de quartier sera de rendre des comptes, autant au ministre de l'Intérieur qu'aux habitants des zones concernées », et un peu plus loin : « Par conséquent, la nouvelle gouvernance de la sécurité sera fondée sur un État qui déléguera aux collectivités et au secteur privé quelquesunes de ses fonctions régaliennes ». On ne peut pas dire que les ZSP ont pu être, sauf exception, des territoires d'expérimentation d'une nouvelle police de quartier devant « orienter l'activité policière vers la résolution de problèmes » et devant rendre des comptes aux citoyens 13.

L'urgence est bien de réformer la police nationale dans le cadre républicain et dans la recherche de la solution démocratique pour la sécurité. Patrice Bergougnoux a remis à Bernard Cazeneuve durant l'été 2014 un rapport intitulé « Sécurité horizon 2025 » et sous-titré « Agir ensemble pour une politique de sécurité, plus efficace, plus partenariale, plus proche des citoyens ». Les grandes lignes du rapport et les propositions constituent une refondation reposant sur une vision de service public, des valeurs pour les policiers et les gendarmes dont l'objectif est que les citoyens comprennent, adhèrent puis coopèrent avec les services de sécurité et une méthode qui commence par interroger policiers et gendarmes sur l'exercice de leur métier. Il faut renforcer le lien de confiance entre les forces de sécurité et la population et définir un cœur de métier avec une doctrine d'emploi qui détermine les tâches prioritaires de la sécurité publique. L'organisation des services de sécurité doit s'inscrire plus efficacement dans les territoires et doit s'adapter aux évolutions sociales. La gendarmerie a déjà régionalisé son organisation et il convient d'optimiser son maillage territorial. Le rapport

⁽¹¹⁾ Mamère (N.), Popelin (P.), 2015, Le maintien de l'ordre républicain au service de la liberté de manifester, Rapport d'information n° 2794, Assemblée nationale.

⁽¹²⁾ Mouhanna (C.), 2012, « Difficile décentralisation de la police, la bureaucratie en freine l'évolution », Le Monde, 31 août.

⁽¹³⁾ Valls (M.), 2011, Sécurité, la gauche peut tout changer, Paris, Edition du Moment, p. 156 et 160.

propose de mettre fin à l'organisation actuelle de la police nationale en tuyaux d'orgue trop spécialisés qui fragmente les services à tous les niveaux national et territorial jusqu'au sein du commissariat, en structurant la police nationale autour de ses missions au niveau central, en prenant appui sur l'échelon zonal des nouvelles grandes régions et sur un niveau territorial pertinent à préciser et regroupant tous les services locaux de la police nationale.

Ce niveau territorial qui devrait être défini en relation avec l'évolution de la cartographie des collectivités locales deviendrait l'échelon opérationnel de droit commun. La coopération et la mutualisation entre police et gendarmerie doivent être renforcées s'agissant des plateaux techniques départementaux de police technique et scientifique et en permettant à leurs personnels d'accéder à la qualification judiciaire. Le renseignement criminel trop dispersé et trop divisé doit être conçu comme un outil stratégique et opérationnel dans la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance spécialisée. Enfin redonner du temps aux policiers et aux gendarmes pour mieux exercer leur métier suppose la suppression des tâches périphériques et des mesures d'allégement du formalisme de la procédure pénale et d'amélioration de la qualité des enquêtes judiciaires à définir avec la iustice.

La production partenariale de sécurité doit être structurée au niveau de l'État autour du Premier ministre et non plus sous l'égide du ministère de l'Intérieur. On évitera les tiraillements traditionnels entre les ministres de l'Intérieur et de la Justice. Surtout le centre de gravité primo-ministériel sera en capacité de conduire la nouvelle politique de sécurité publique avec l'autorité nécessaire, selon une approche globale et interministérielle.

Cette nouvelle organisation de la police nationale doit être accompagnée d'une nouvelle architecture institutionnelle de la sécurité. La production partenariale de sécurité doit être structurée au niveau de l'État autour du Premier ministre et non plus sous l'égide du ministère de l'Intérieur. On évitera les tiraillements traditionnels entre les ministres de l'Intérieur et de la Justice. Surtout le centre de gravité primo-ministériel sera en capacité de conduire la nouvelle politique de sécurité publique avec l'autorité nécessaire, selon une approche globale et interministérielle. Il est donc nécessaire de créer ou de recréer un Conseil de sécurité intérieure auquel seraient rattachées des structures existantes comme le Comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD) ou des dispositifs nouveaux comme un réseau de chercheurs qui doit être mis en place pour développer

le lien avec le monde scientifique. Jusqu'à maintenant, la France a maintenu à distance la recherche pourtant active sur les questions de délinquance et a préféré mettre en avant la criminologie balbutiante restée à l'écart de l'université et tenant de l'idéologie sécuritaire ¹⁴. Pour être efficace, la politique partenariale de sécurité doit être territorialisée afin de correspondre aux réalités spatiales différenciées de la délinquance. Au niveau local, les

maires ne peuvent plus être considérés comme des « partenaires juniors » selon le mot pertinent de Sébastian Roché¹⁵, mais comme des partenaires majeurs qui seront partie prenante de la définition de la stratégie locale de sécurité et de prévention et de sa mise en œuvre aux côtés du représentant de l'État. Le niveau intercommunal sera forcément concerné sur la prévention de la délinquance dans le cadre de la nouvelle politique de la Ville et des contrats intercommunaux. Il convient de conserver de l'expérience des ZSP le principe de l'action ciblée, concentrée et priorisée sur un territoire. Dans ce sens, des contrats doivent concerner des bassins de délinquance correspondant à la nouvelle géographie institutionnelle des grandes intercommunalités et des métropoles. Il ne sera pas question cependant de transférer aux présidents des intercommunalités les pouvoirs de police des maires en transformant, comme l'a proposé le Sénat, les

polices municipales en polices territoriales. La première urgence n'est pas de compliquer le jeu institutionnel au niveau des collectivités locales, mais de mieux définir les complémentarités entre les forces de sécurité nationales et les polices municipales dans la conception globale de la sécurité démocratique. Le niveau départemental est resté secondaire dans le cadre actuel, car il n'est le plus souvent qu'un entre-soi institutionnel se limitant à un grand monologue préfectoral. Le plan départemental de prévention de la délinquance qui est essentiellement l'affaire du préfet avec la participation du procureur et du président du Conseil départemental entraîne peu d'effet dynamique sur les territoires. Soit il peut disparaître, soit il peut, à condition d'être totalement refondé, servir d'instance pour décider de la répartition des crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance

⁽¹⁴⁾ Sur cette question, pour approfondir, lire Mucchielli (L.), 2014, Criminologie et lobby sécuritaire, une controverse française, Paris, La Dispute. (15) Roché (S.), Police de proximité, ouvr. cité p. 51.

(FIPD) et de la politique de la ville et pour échanger sur les relations avec la justice, les bonnes pratiques et les évaluations des actions et des dispositifs dans le domaine de la prévention de la délinquance. Il est indispensable que le principe de l'annualité budgétaire ne vienne plus contrecarrer la nécessité de conduire les actions dans le temps. Les financements pérennes doivent être garantis sur la durée du contrat qui pourrait être de six ans correspondant à celle du mandat municipal. En dehors de l'État et du maire, d'autres acteurs seront signataires de ces contrats : l'Éducation nationale, le président du Conseil départemental pour l'éducation spécialisée, les bailleurs sociaux, les transporteurs et tout partenaire utile. Ces acteurs devraient souscrire à des obligations contractuelles réelles et non plus virtuelles comme actuellement.

Reconstruire la relation police-population

Les récents affrontements entre policiers et manifestants dans le cadre de la loi travail ou encore l'affaire Théo montrent qu'il existe en France une relation tendue entre la police et les citoyens qu'elle doit protéger. S'il faut dresser un constat objectif de celle-ci et en définir les raisons, il est également possible de faire émerger des solutions sur le court et moyen terme qui permettraient de recréer le lien nécessaire qui fait aujourd'hui défaut. Même si de prime abord gagner la confiance du public peut paraître secondaire au vu des nombreuses tâches qu'elle doit accomplir, maintenir un lien privilégié avec la population est une composante essentielle de l'activité policière. Plusieurs raisons d'évidence : une police plus légitime sera respectée plus facilement sans recourir systématiquement à la force et se trouvera en mesure de désamorcer des situations conflictuelles sans escalade de la violence. Une police qui a la confiance de la population collectera du renseignement et pourra ainsi détecter les phénomènes criminels qui se développent ou les signes primaires de radicalisation. Le renseignement humain ne doit pas être abandonné au profit du seul renseignement technique.

S'il existe des franges de la population pour qui il existe un véritable éloignement, voire un rejet des forces de police, les enquêtes d'opinion soulignent cependant la persistance d'une opinion favorable aux forces de police en France. Un sondage IFOP publié dans L'Essor de la gendarmerie de janvier 2016 indiquait que 82 % des Français ont une bonne image de la police nationale et 88 % de la gendarmerie. Bien que l'image des forces de sécurité ait bénéficié d'un élan de sympathie renforcée après les premiers attentats, ces sondages réguliers établissent qu'il existe une relative confiance dans le pays. Les problématiques se concentrent alors autour de certains segments de la population, à la fois victimes et auteurs, qui ne croient plus dans l'utilité de la police et de la gendarmerie. Ainsi 34 % des jeunes issus de l'immigration ne lui accordent pas leur confiance et 40 % jugent son attitude agressive 16. Cette hostilité est alimentée par plusieurs événements récents qui viennent ternir l'image des forces de sécurité. De la mort d'Adama Traoré à l'affaire Théo en passant par le décès de Liu Shaoyao, des situations inexpliquées projettent sur l'institution une image de brutalité et d'arbitraire. Si l'Inspection générale de la police (IGPN) traite efficacement les manquements à la discipline, elle agit avec beaucoup plus de circonspection sur les affaires de ce type, laissant parfois planer le doute quant à son impartialité. La défiance est amplifiée par la doctrine d'emploi dominante de maintien de l'ordre public qui accentue l'éloignement des policiers de la population. On a parfois le sentiment de bunkérisation avec des policiers qui ne descendent plus des véhicules de patrouilles sauf pour interpeller. Le rapport publié par Terra Nova en novembre 2016 sur les rapports police-population précise : « Les modes opératoires qui prévalent généralement dans la police ne favorisent pas non plus le rapprochement. Ils sont plus souvent fondés sur l'affirmation de l'autorité, voire la démonstration de force, et rarement sur une logique d'ouverture raisonnée. Autrement dit les policiers se tiennent à distance du public, spécialement du public jugé "difficile", cherchant à se protéger d'un environnement hostile ou perçu comme tel 17 ». Les policiers ressentent également cette distance avec la population. Alors qu'ils exercent un métier qui devrait susciter l'adhésion et pour lequel une certaine forme de reconnaissance devrait s'exprimer à l'instar de celle qui peut exister pour les pompiers, ils se sentent peu soutenus et respectés. Le sentiment de défiance des policiers vis-à-vis de la population est d'ailleurs en France le plus élevé d'Europe avec la Grèce 18. Ils se sentent également abandonnés par leur hiérarchie lors de situations conflictuelles ou de violences exceptionnelles. Cette défiance s'exprime aussi à l'égard

⁽¹⁶⁾ Astor (S.) et Roché (S.), 2014, « Enquête POLIS-autorité : premiers résultats », Rapport à l'attention de l'Éducation nationale, projet ANR-08-FASH-19: Police and adolescents in Multi-Ethnic Societies interactions and mutual Perceptions between Police Forces and (Minority) Adolescents in France and Germany (POLIS), publié le 26 mai.

⁽¹⁷⁾ Maillard (J. de), 2016, Police et population : pour des relations de confiance, Paris, Terra Nova.

⁽¹⁸⁾ Jobard (F.) et Maillard (J. de), 2015, Sociologie de la police, Paris, Armand Colin, p.99-100.

des magistrats qui feraient preuve de laxisme avec les délinquants et s'acharneraient sur les forces de l'ordre dans les cas d'usage des armes à feu.

Dans la conclusion de son rapport Patrice Bergougnoux écrit : « Le combat singulier des services de sécurité contre les délinquants, sous le regard passif de la population, correspond à une vision dépassée et erronée. C'est au contraire en associant les citoyens, actifs et responsables, à la mise en œuvre de leur propre sécurité, que délinquance et criminalité pourront être jugulées. La participation des citoyens est à la fois une garantie d'efficacité et une exigence démocratique 19». Il revient donc de traiter le problème des rapports police-population dans sa globalité. Il n'est pas normal que 80 % des nouveaux gardiens de la paix soient originaires de province et que 60 % soient affectés en Ilede-France à leur sortie d'école 20. Cette distribution des attributions des postes par l'administration provoque un effet décalé avec des agents expérimentés qui cherchent à quitter ces territoires dès qu'ils le peuvent et de jeunes policiers qui sont confrontés très rapidement à des criminels endurcis et qui se trouvent en difficulté. Il serait temps de remettre en question ce système en incluant des formations en immersion sur les territoires d'affectation ou en régionalisant partiellement le recrutement. Il faut aussi revoir le déroulement des carrières et les rémunérations et concevoir des avancements différenciés en fonction de la zone géographique pour fidéliser les personnels de police. Un effort doit également être fourni sur le contenu des formations. Si la création de la direction centrale de la Formation et du Recrutement par Bernard Cazeneuve va dans le bon sens, il faut accentuer l'effort en développant une culture professionnelle du service au citoyen et de l'exemplarité des comportements en particulier de langage.

Ensuite il faut revenir vers un modèle tourné vers une police de contact en lien avec les citoyens. La nouvelle organisation des services de sécurité publique permettra de recréer le contact perdu avec la population. La relation de proximité avec la population ne peut exister sans une police de quartier, ce que ne facilitent pas les méthodes actuelles de la police d'ordre. Des patrouilles pédestres portant le matricule et équipées de caméraspiétons doivent être développées pour évoluer vers la police au service de la protection des citoyens. Une adaptation des horaires des unités aux réalités locales est indispensable. La question de la présence de nuit est un enjeu essentiel qui doit être en rapport avec les horaires où le risque de commission d'actes de délinquance est le plus élevé. Aujourd'hui la présence aléatoire est assurée

par les brigades anticriminalité (BAC), les compagnies de sécurisation et d'intervention (CSI) et le service « police secours » pour la police ainsi que par les patrouilles de nuit en fonction du contexte local pour la gendarmerie. Une évaluation de l'organisation de la présence de nuit sur la voie publique constitue une priorité. Plutôt que de laisser tous les commissariats ouverts, il serait possible de fermer la nuit ceux dont l'activité est faible et de créer en contrepartie des patrouilles de voie publique. L'accueil du public dans les commissariats et les brigades de gendarmerie demeure un sujet majeur que le déploiement encore limité des intervenants sociaux ou des délégués à la cohésion police-population ne suffit pas à pallier. Il n'est plus acceptable que le citoyen soit encore dissuadé de porter plainte et que son appel ne soit pas pris en compte en matière d'atteinte à la tranquillité publique.

Enfin le retour de la confiance entre les forces de sécurité et la population passera nécessairement par le partenariat renforcé entre l'État, les collectivités territoriales et les citoyens. Ce qui exige une meilleure information des maires dont le rôle de pivot dans la prévention et la lutte contre la délinquance est régulièrement rappelé sans grand effet même dans les ZSP et en contradiction avec la loi dite « de prévention de la délinquance » de 2007. Ce partenariat réel qui permettrait de mettre en place des stratégies territoriales efficaces et adaptées, d'échapper à un modèle de fonctionnement trop vertical et centralisé, favoriserait grandement l'amélioration des relations policepopulation en obligeant le service public de sécurité à être plus transparent, à pratiquer avec les citoyens la résolution de problèmes et à rendre des comptes aux habitants, tout comme le maire.

Conclusion

Dans la société française du XXI^e siècle à la fois modernisée par la révolution numérique et les nouvelles technologies de l'information et menacée par la grande criminalité sous toutes ses formes, y compris terroriste, qui évolue dans le cadre très ouvert de la mondialisation et de l'Union européenne et alors même que les institutions républicaines et la démocratie paraissent affaiblies et que l'État s'est appauvri, n'y a-t-il pas de bonnes raisons de vouloir concevoir un service public de sécurité, une police de quartier, avec comme axe majeur la confiance entre les policiers, les gendarmes et les citoyens autour d'une nouvelle et authentique proximité pour mieux rassurer

⁽¹⁹⁾ Bergougnoux (P.), rapport cité, p. 83.

⁽²⁰⁾ Blazy (J.-P.), ouvr. cité, p. 193.

et mieux protéger? Il est évident que cette révolution culturelle pourra prendre du temps et que des étapes seront nécessaires pour ne pas reproduire le gâchis qu'a finalement constitué la fin de la police de proximité quinze ans en arrière. Les exemples en Belgique, au Royaume-Uni ou au Canada montrent qu'il ne s'agit pas d'une utopie. À condition que se manifeste une forte volonté politique qui doit impérativement rechercher l'adhésion des personnels des forces de sécurité qui doivent être interrogés sur l'exercice de leur métier afin de surmonter les freins internes. À condition de revoir l'organisation actuelle des services de sécurité publique pour modifier les méthodes de travail. À condition d'engager réellement le partenariat de la production de sécurité et de la prévention de la délinquance entre l'État et les territoires, avec les maires et les présidents d'intercommunalités ainsi qu'avec tous les acteurs qui y concourent de près ou de loin. À condition également de ne pas confondre sécurité et sûreté et de rejeter les propositions dangereuses, toujours formulées au nom de la démocratie, qui aboutiraient à faire reculer les libertés, les droits des personnes mises en cause et l'indépendance de la justice. À condition enfin de ne pas confondre l'état d'urgence et l'urgence de l'État non pas un État qui, ayant perdu le monopole de l'action publique contre l'insécurité tout en conservant le pouvoir régalien de punir, est devenu un État libéral autoritaire, selon le mot du philosophe Michaël Foessel, mais un État qui fait de la politique publique de sécurité un enjeu démocratique pour une société plus civile et plus civique, qui mobilise tout à la fois, le policier, le gendarme, le magistrat, le maire et le citoyen. Un État qui agit afin de trouver avec plus de certitude dans la société la force de faire face à l'urgence démocratique de la refondation de notre pacte républicain. Un État qui entendrait rompre non seulement avec un passé récent, mais avec une conception et un fonctionnement anciens. Au début des années 1970, Casamayor écrivait déjà dans son livre La Police que « La police ne peut pas s'appuyer sur l'État, puisque c'est l'État qui s'appuie sur elle²¹ ».

Il ne suffira pas alors de se borner à recruter 10 000 policiers et gendarmes supplémentaires et de poursuivre la suppression indispensable des tâches indues. Le nouveau ministre de l'Intérieur Gérard Collomb a fait des annonces en déclarant vouloir créer une « police de sécurité quotidienne ». Cependant celles-ci n'ont été complétées d'aucune explication concernant les modalités de mise en place, encore moins sur d'éventuelles réformes en matière d'organisation. Ce ne serait pas répondre à la nécessité de repenser la sécurité que de prononcer en début de quinquennat un vœu pieux de changement sans action.

⁽²¹⁾ Casamayor, 1973, La Police, Paris, Gallimard, p.188.



Améliorer les politiques de sécurité Une approche par les problèmes

Herman GOLDSTEIN

a police est particulièrement sensible à une problématique de la « prééminence des moyens sur les fins », elle préfère insister sur ses efforts d'amélioration en termes d'organisation, de façons de faire, plutôt que sur les résultats pratiques de son activité. Le mouvement de professionnalisation du champ policier n'a fait que durcir cet état de choses par une concentration sur le personnel, le management et l'organisation des services. De plus en plus de gens s'interrogent sur l'affirmation généralement partagée selon laquelle l'amélioration de la gestion interne doit permettre à la police de traiter plus efficacement des problèmes qu'elle a à connaître. Si celle-ci veut accroître le retour de ses investissements et aspire à affermir son statut professionnel, elle doit plus directement se préoccuper du résultat de son action.

Pour ce faire, il faut mettre en place un ensemble plus systématique d'examen et de traitement des problèmes que le public s'attend à voir résoudre. Cela implique d'identifier ces problèmes précisément, de travailler sur chacun d'entre eux, de faire le point sur la manière dont la police y répond quotidiennement, d'évaluer l'adéquation de cette réponse et des moyens qui

y sont employés, de s'engager dans une large exploration de solutions alternatives, d'évaluer leurs mérites respectifs pour finalement en choisir une.

Les améliorations en matière de personnel, d'organisation et de management demeurent importantes, mais elles doivent se faire – et se feront d'ailleurs d'autant mieux – dans un état d'esprit dominé par la préoccupation des résultats obtenus *in fine*.

Des voyageurs sur la ligne de bus Bagnall-Greenfields se sont plaints de ce que « les chauffeurs avaient l'habitude de passer à toute vitesse les arrêts, devant des files allant jusqu'à trente personnes, avec un sourire et un geste de salutation ». Il leur fut répondu qu'« il était impossible pour les chauffeurs de tenir leurs horaires s'ils devaient s'arrêter à chaque arrêt! ».

Toute bureaucratie court le risque de tellement se préoccuper de la conduite de son organisation et de ses méthodes qu'elle finit par perdre de vue les buts premiers pour lesquels elle a été créée. La police est tout particulièrement sujette à ce phénomène. L'une des innovations les plus en vogue en matière de police renvoie à l'usage de policiers en civil que l'on utilise aux fins de piéger les délinquants dans les zones à fort taux de criminalité. Lors d'une récente conférence prononcée devant

Article paru dans Les Cahiers de la sécurité intérieure Hors-série 2003.

⁽¹⁾ Anecdote tirée d'un journal anglais des Midlands, cité dans RYAN, 1977, p. 140.

des cadres policiers sur les dernières innovations, l'orateur a rendu compte d'une expérience de six semaines mettant en œuvre des « policiers en civil servant d'appât » [Decoy] dans une opération de lutte contre le vol à la tire. D'après lui, l'un des apports majeurs de l'opération avait été d'améliorer l'image publique du service de police concerné. Apparemment, le public avait été séduit par le côté malin et attrayant du projet, et tout particulièrement par les démonstrations largement publicisées des artistes en maquillage chargés de grimer ces grands gaillards d'agents de la force publique. Toujours d'après le conférencier, l'opération avait également contribué à améliorer le moral des fonctionnaires de l'unité. Ceux-ci trouvaient la mission excitante et motivante, y trouvant un dérivatif bienvenu à l'ennuyeuse routine qui caractérise si bien le travail policier quotidien, ainsi que des ressources propres à retremper leur esprit de corps.

Toutefois, les résultats en termes de réduction des vols furent bien moins probants. La méthodologie utilisée et les problèmes de mesure n'ont apparemment pas permis aux responsables du projet de parvenir à la moindre conclusion avérée. Il fut cependant établi que, sur les deux cent seize personnes arrêtées pour vol durant la période d'expérimentation, plus de la moitié n'aurait pas commis de délit si elles n'avaient pas été « tentées » par les policiers camouflés, et ce de l'aveu même des policiers impliqués. Si l'impact global du projet demeure donc incertain, il est sûr que l'expérimentation a provoqué une augmentation des vols de l'ordre de 100 % sur les seize semaines que dura l'expérience. Le rappel de cet épisode (d'autres du même type ont connu plus de succès) permet de souligner à quel point il existe un déséquilibre dans le champ policier entre les intérêts organisationnels ou procéduraux et le souci de résultat des politiques de sécurité.

On peut supposer, bien entendu, que les deux sont liés, que les améliorations du management interne devraient accroître la capacité des forces de l'ordre à atteindre les objectifs pour lesquels elles ont été créées. Pourtant, la relation n'est pas si claire et directe et fait de plus en plus l'objet d'interrogations.

Peut-être le meilleur exemple de ces interrogations estil celui du délai de réponse. D'énormes ressources ont été investies dans la dernière décennie en personnel, véhicules, équipements de communication et en nouvelles procédures, à seule fin d'accroître la célérité des interventions policières. En même temps, on accorde bien moins d'attention à ce que font les agents pour gérer la multiplicité des problèmes qu'ils ont à traiter lorsqu'ils arrivent sur les lieux de l'appel. Désormais, ironiquement, c'est la valeur même d'une réponse rapide qui fait l'objet d'interrogations².

Dans cet article, on s'attache à décrire le syndrome de la « prééminence des moyens sur les fins » dans les politiques policières et on explore des pistes permettant de centrer plus l'attention sur les résultats, c'est-à-dire sur les effets que les efforts de la police ont sur les problèmes qu'elle est supposée résoudre.

La problématique de la « prééminence des moyens sur les fins »

Jusqu'à la fin des années 1960, les efforts pour améliorer la police aux États-Unis se sont concentrés presque exclusivement sur le management interne : rationaliser l'organisation, augmenter les qualifications du personnel, moderniser l'équipement et établir des procédures opératoires calquées sur le management des entreprises. Tous les analystes de la police qui ont compté depuis le début du siècle – Leonhard F. Fuld (1909), Raymond B. Fosdick (1915), August Vollmer (1936), Bruce Smith (1940) et O. W. Wilson (1950) – ont souligné le besoin d'améliorer l'organisation et le management. En fait, l'accent mis sur cet aspect était si fort que l'idée d'une politique de sécurité professionnelle renvoyait d'abord à la mise en œuvre des concepts modernes du management dans la conduite des affaires policières.

La forte augmentation des demandes adressées à la police à la fin des années 1960 (sous le coup de l'augmentation de la criminalité, des manifestations pour les droits civiques et de la contestation politique) conduisit à plusieurs évaluations nationales de l'état des politiques en matière de police³. Dans les résultats publiés, on trouve quelques critiques du modèle professionnel de l'organisation policière, principalement du fait de son caractère impersonnel et de son échec à répondre à de légitimes demandes de la population⁴. Plusieurs recommandations furent faites afin d'introduire un plus grand souci des

⁽²⁾ Une récente étude menée à Kansas City débouche sur la conclusion selon laquelle la réponse plus ou moins diligente aux appels n'a qu'un effet négligeable sur la capacité de la police à lutter contre le crime, essentiellement parce que le temps que mettent les citoyens à appeler la police rend insignifiant le temps gagné ensuite.

⁽³⁾ President's Commission on Campus Unrest, 1970; National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals, 1973.

⁽⁴⁾ Par exemple, National Advisory Commission on Civil Disorders, Report, p. 158.

facteurs humains, mais la majeure partie de celles qui émergèrent des évaluations démontrait la persistance de la croyance selon laquelle l'amélioration de la police devait passer par l'amélioration de l'organisation. De plus hauts critères de recrutement, un niveau d'éducation secondaire pour les personnels de police, la facilitation des changements d'affectation, la formation permanente et la mobilité géographique comptaient parmi les mesures proposées. Le modèle managérial en matière de police ne fit alors que gagner en influence et en étendue.

L'accent mis sur les buts secondaires, dont l'amélioration de l'organisation, continue aujourd'hui encore à faire autorité. On le voit à l'analyse des intérêts manifestés par les administrateurs de la police, dans les critères pris en compte pour le recrutement des chefs de police et la promotion des subordonnés, dans les thèmes abordés par les périodiques et les textes d'origine policière, dans le contenu des récents programmes de formation et enfin dans l'angle d'attaque généralement privilégié par les grands programmes de recherche.

Il fut un temps où ces orientations étaient appropriées. Lorsque A. Vollmer, B. Smith et O. W. Wilson formulèrent leurs prescriptions, l'état de la grande majorité des polices était chaotique : le personnel était inorganisé, pauvrement équipé, pauvrement entraîné, inefficace, peu responsable et bien souvent corrompu. La première des priorités était de remettre de l'ordre dans la maison police. À défaut, les incessantes crises produites par une organisation incontrôlée auraient été extrêmement coûteuses. Sans un niveau minimum d'ordre et de responsabilité, un service ne peut être réformé, quel que soit par ailleurs le désir de l'encadrement de s'occuper de questions plus substantielles.

Ce qui est troublant, c'est que les administrateurs des services qui réussirent à développer un haut niveau d'efficacité opérationnelle ne se préoccupèrent pas pour autant du produit de leurs efforts en termes de résultats du point de vue de l'impact effectif que leurs organisations remodelées pouvaient avoir sur les problèmes à gérer. La police semble avoir atteint un stade où le plus haut des objectifs auquel elle aspire soit la compétence administrative.

Et, à quelques rares exceptions près, elle marque une réticence à dépasser ce stade pour se préoccuper plus avant des fins poursuivies. Cela dit, de fortes pressions nées de nouveaux développements pourraient bien la forcer dans cette voie.

Le coût croissant des services de police et la crise financière qui frappe la plupart des administrations municipales expliquent la réticence croissante des élus à augmenter encore les crédits de la police sans une meilleure assurance de ce que l'investissement aura un impact sur les problèmes de sécurité. Celles des municipalités qui sont d'ores et déjà contraintes de réduire leurs budgets doivent faire des choix sévères en fonction de l'impact attendu des coupes budgétaires dans tel ou tel secteur des services rendus au public.

Résultats de la recherche

De récentes recherches ont mis en cause la valeur de deux aspects majeurs de l'activité policière, les patrouilles préventives et les enquêtes conduites par les inspecteurs⁵. Certains responsables policiers ont contesté ces résultats⁶; d'autres attendent leur confirmation par une réitération des enquêtes⁷. Mais ceux qui en admettent la valeur ont commencé à chercher des solutions alternatives, conscients qu'ils sont de la nécessité de mesurer l'efficacité d'une nouvelle réponse avant de s'engager plus avant.

Un croissant souci du consommateur

La politique de sécurité n'a pas encore pris toute la mesure des demandes émanant du consommateur. Au fur et à mesure que les citoyens exigeront des améliorations, celles-ci se mesureront de plus en plus en termes de résultats. Ceux qui se préoccupent par exemple des femmes battues ne se préoccupent pas plus que cela de savoir si le service qui répond aux appels dépêche un ou deux agents en voiture, si le délai de réponse est long ou bref ou si les agents ont reçu une éducation secondaire. Leur souci se résume à savoir ce que fait la police pour les femmes battues.

⁽⁵⁾ Kelling et al., 1974; Greenwood et al., 1976.

⁽⁶⁾ Pour un exemple de contestation de l'étude sur Kansas City par un responsable de la police, cf. Davis, Knowles, 1975, p. 22-27. Pour une revue des analyses de la Rand sur les inspecteurs, voir Gates, Knowles, 1976, p. 20. Pour un aperçu de la position de l'Association internationale des chefs de police sur les résultats de la recherche à Kansas City, voir : « IACP position paper on the Kansas City Preventive Patrol Experiment », 1975, p. 16.

⁽⁷⁾ Le National Institute for Law Enforcement and Criminal Justice sponsorise une réplique de l'expérimentation de Kansas City et soutient d'autres recherches sur l'enquête criminelle. Voir National Institute for Law Enforcement and Criminal Justice, 1977, p. 12.

L'efficacité problématique des services les mieux gérés

Un grand nombre de polices ont mis en œuvre la plupart, sinon toutes les recommandations destinées à renforcer leur organisation et bénéficient de ce fait d'une réputation nationale pour leur compétence, leur bon niveau de recrutement et de formation des personnels et leur utilisation des moyens technologiques modernes dans la conduite de leurs opérations. Cependant, leurs administrés continuent apparemment de connaître les mêmes problèmes que ceux qui ne bénéficient pas d'une police aussi avancée⁸.

Une résistance croissante au changement organisationnel

Les améliorations qui sont au principe du changement organisationnel se heurtent invariablement à la résistance des policiers du rang. Les syndicats les plus forts et les plus militants se sont opposés aux responsables de la hiérarchie dans d'âpres et longs combats pour résister au changement⁹. Parce que les risques de « grogne » et de résistance active sont forts, on doit s'attendre à ce que les initiateurs du changement soient de plus en plus poussés à faire la preuve de ce que les résultats de leurs efforts en valent effectivement la peine.

Face à cette tendance générale, les approches qui ne sont pas centrées sur le souci de l'organisation et du personnel prennent plus de relief. Bien que dispersés et plutôt modestes, un certain nombre de projets et de programmes de formation menés dans les années récentes se sont focalisés sur un problème auquel le public était particulièrement attaché, comme par exemple les abus sur mineurs, les violences sexuelles, les incendies criminels ou l'alcool au volant ¹⁰. Ces projets et ces programmes, de par leur nature même, subordonnent les priorités habituelles de la réforme policière, les questions de personnel, de management et d'équipement à un souci centré sur un problème spécifique et les moyens policiers d'y répondre.

On trouve les premières traces d'un soutien à ce type d'efforts dans les projets spécifiquement consacrés à la lutte contre le crime financés par la Law Enforcement Assistance Administration ¹¹. Les communautés tout entières, et pas seulement la police, furent encouragées à porter leur attention sur un problème criminel spécifique et à

mettre en œuvre tout ce qui pouvait être utile à sa réduction. Le large mouvement visant à prendre mieux en charge la question des différends familiaux constitue certainement un exemple paradigmatique d'une réforme de grande ampleur qui s'est donné comme principal objectif l'amélioration du service rendu. Les demandes de changement en matière d'organisation, de personnel et de formation des hommes se sont là limitées à ce qui pouvait directement servir le but fixé.

Ces efforts dispersés sont-ils le signe avant-coureur d'une transformation à venir ? Constituent-ils une étape d'un développement naturel dans la fastidieuse recherche des moyens d'améliorer les pratiques policières ? Ou bien sont-ils tout simplement, comme pour les programmes de lutte contre les abus sur mineurs et les violences sexuelles, le fruit d'un soudain déblocage de financements consécutif à un mouvement de préoccupation du public ?

LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ
N'A PAS ENCORE PRIS
TOUTE LA MESURE DES
DEMANDES ÉMANANT
DU CONSOMMATEUR. AU
FUR ET À MESURE QUE LES
CITOYENS EXIGERONT DES
AMÉLIORATIONS, CELLES-CI
SE MESURERONT DE PLUS
EN PLUS EN TERMES DE
RÉSULTATS.

Quelle qu'en soit l'origine, ces projets, dont la caractéristique est de subordonner les considérations administratives à l'amélioration de l'efficacité du travail policier dans le traitement d'un problème spécifique, ont le mérite de faire souffler un vent de renouveau.

Quel est le produit attendu des politiques d'ordre public ?

Mettre plus directement l'accent sur les objectifs premiers d'un service de police nécessite d'en dresser la liste plus

⁽⁸⁾ Il est vrai qu'il est difficile de faire des comparaisons. Pour un récent exemple d'un examen par la presse d'une police locale bénéficiant d'une bonne réputation en termes de management, cf. The Los Angeles Police Department: How Good Is It ?, 1977.

⁽⁹⁾ Boston (Massachusetts) et Troy (New York) sont deux exemples de villes dans lesquelles les syndicats de police se sont récemment opposés à tout changement imposé par le haut.

⁽¹⁰⁾ On peut trouver la trace de ces programmes dans les annonces de formations fréquemment publiées dans le Police Chief, le Criminal Law Reporter, le Law Enforcement News et le Crime and Control Digest et au travers de l'activité du National Criminal Justice Reference Center.

⁽¹¹⁾ Par exemple, National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, Law Enforcement Assistance Administration, 1972, p. VI-XIII. Pour une discussion du concept, voir Wormeli, Kolodney, 1972, p. 54-65.

clairement. Ce n'est pas là chose aisée, étant donné l'accumulation de tâches diverses et mal définies dont on attend que la police s'occupe. Les choses se compliquent d'autant si l'on considère que beaucoup de gens croient que le travail de la police, avant toute chose, consiste à faire respecter la loi : réguler les conduites par l'application de la loi criminelle en vigueur dans la juridiction. Un analyste de la police a récemment déclaré : « On ne dit pas à la police : "Voici un problème. Traitez-le". On dit: "Voici un code détaillé. Appliquez-le"12"». En réalité, l'activité policière renvoie d'abord à la prise en charge de problèmes 13. À vrai dire, l'application du Code criminel n'est qu'un des nombreux moyens dont use la police pour remplir ses missions¹⁴. L'accent mis sur l'application de la loi n'est donc rien d'autre qu'un signe de la préoccupation constante pour les moyens.

De nombreux efforts ont été faits dans les années récentes pour tenter de définir les fonctions de la police, par l'inventaire d'un vaste spectre de responsabilités, la catégorisation de nombreux aspects du travail et l'identification de certaines caractéristiques communes à toutes les tâches 15. Cette entreprise prendra toute sa valeur par le recentrage de son attention sur les fins dernières du travail policier, mais le fait qu'elle soit en cours ne doit pas retarder une réflexion sur les questions substantielles. Il suffit pour notre propos de reconnaître que le travail policier implique de s'attaquer à de nombreux problèmes comportementaux et sociaux pouvant se poser dans une communauté et que le but de ce travail consiste justement à traiter ces problèmes.

Par problèmes, j'entends le champ extraordinairement vaste des situations pénibles qui poussent les citoyens à se tourner vers la police, comme le vol à la tire, les cambriolages, les femmes battues, le vandalisme, les excès de vitesse, les enfants fugueurs, les accidents, les actes de terrorisme et même la peur. Ces problèmes et bien d'autres encore de même nature sont l'essence du travail policier. Ils sont les raisons pour lesquelles nous avons besoin de services de police.

Ce type de problèmes peut aisément être distingué de ceux qui occupent fréquemment la hiérarchie policière, comme le manque d'effectifs, un commandement ou une formation inadaptés, la difficulté des relations avec les syndicats. Encore différents sont les problèmes invoqués le plus souvent par les hommes du rang, comme le manque d'équipement adapté, les frustrations nées des contraintes de la procédure criminelle ou la dureté des conditions de travail. Enfin, les avocats d'une réforme de la police ont encore leurs propres problèmes, comme la question de la multiplicité des services, le manque d'ouverture des recrutements et l'absence de contrôle efficace des pratiques policières.

Nombre de problèmes que la police a à connaître sont ceux que l'on n'a pas pu résoudre par d'autres moyens. Ils sont les problèmes résiduels d'une société. Il s'en suit que s'attendre à ce que la police les résolve et les élimine est illusoire. Il est plus réaliste de chercher à en réduire le volume, de prévenir leur répétition, de soulager les souffrances et d'en minimiser les effets secondaires.

Développer l'ensemble du processus

Traiter des problèmes de fond de la police nécessite que l'on mette au point des méthodes d'investigation plus systématiques. Pour commencer, identifier en termes précis les problèmes que les citoyens s'attendent à voir traiter. Puis chaque problème doit être examiné dans le plus grand détail. Que savons-nous de ce problème? A-til fait l'objet de recherches ? Si oui, avec quels résultats ? Que devrions-nous savoir de plus ? Quelles autorités et quelles ressources sont mobilisables pour en traiter? Que fait habituellement la police pour y répondre ? Dans l'ensemble des solutions disponibles, quelle serait la réponse la plus appropriée ? Quels facteurs doivent être déterminants dans le choix d'autres alternatives ? Si une nouvelle réponse est adoptée, comment allons-nous en évaluer l'efficacité ? Et finalement, si c'est le cas, quels sont les changements qu'il est nécessaire de mettre en œuvre dans l'organisation policière pour obtenir un surcroît d'efficacité?

Ce type d'investigation n'est pas étranger à l'institution policière. De nombreuses polices locales mènent de rigoureuses études sur des problèmes administratifs et opérationnels. Il arrive qu'un service de police mène une enquête fort détaillée pour déterminer les mérites comparés de l'adoption de tel ou tel type d'uniforme. Il arrive également que soient montés des plans d'emploi de type

⁽¹²⁾ Allen, 1976, p. 97.

⁽¹³⁾ Egon Bittner est très proche de ce point de vue lorsqu'il décrit le fonctionnement policier comme l'application immédiate de solutions à un champ infini de problèmes. Cf. Bittner, 1974, p. 30. James Q. Wilson fait de même lorsqu'il décrit le travail policier comme gestion de situations. Cf. Wilson 1968 p. 31

⁽¹⁴⁾ Je développe ce point dans un travail précédent. Cf. Goldstein, 1977, p. 30, p. 34-35.

⁽¹⁵⁾ Dans mon livre de 1977, je présente un bref résumé de ces études. Ibid, p. 26-28.

militaire pour gérer des événements d'envergure nécessitant un grand nombre d'agents 16. Il reste que peu d'analyses systématiques ont été à ce jour consacrées aux problèmes comportementaux et sociaux spécifiquement rencontrés dans le travail policier quotidien. C'est un peu comme une industrie du secteur privé qui étudierait la cadence de sa chaîne d'assemblage, la productivité de ses employés et la nature de son programme de relation clientèle, mais ne se soucierait pas de la qualité du produit fabriqué.

Peut-être le domaine dans lequel les services de police ont été le plus loin dans le souci d'analyser les résultats de leur action est-il celui du crime. La police étudie généralement l'information sur le crime pour identifier des modèles de comportement, dans le but de permettre à ses agents d'appréhender des types spécifiques de criminels ou dans l'optique de mettre en place des stratégies propres à prévenir la réitération de délits de même nature. Grâce à l'usage de l'ordinateur, certaines polices ont développé des programmes sophistiqués pour l'analyse des crimes enregistrés 17. Malheureusement, ces analyses sont généralement exploitées à des fins extrêmement limitées - comme d'appréhender un voleur professionnel de voitures ou de dissuader un monte-en-l'air bien connu plutôt qu'à servir de base pour repenser l'ensemble de la réponse policière au problème du vol de voiture ou des monte-en-l'air. Pourtant, le recours à l'analyse de données informatiques, données désormais familières à la police, pour la mise en place de plans d'action opérationnels, est fort utile dans le cadre de recherches et de prévisions de vaste envergure.

Le plus significatif des efforts d'amélioration de la réponse policière fondé sur une approche axée sur les problèmes est sans doute le concept de « crime spécifique » initié en Californie en 1971 ¹⁸ et développé ensuite avec des fonds de la LEAA dans tout le pays. Ce concept faisait partie intégrante du programme anti-crime lancé dans huit villes en janvier 1972 et destiné à obtenir une réduction du crime dans cinq domaines : meurtre, viol, agression, vol avec coups et blessures et cambriolage ¹⁹. Cette initiative aurait pu fournir une excellente opportunité de développer et tester le concept. Malheureusement, ce programme hautement politique était pensé pour donner des résultats rapides et spectaculaires : 5 % de réduction du crime dans chacune des catégories en deux ans et 20 % sur cinq ans.

Ces buts pour le moins irréalistes et naïfs et l'accent mis sur la quantification des résultats hypothéquèrent lourdement l'ensemble du projet dès le départ. Le projet une fois abandonné, le concept de crime spécifique semble également avoir perdu du terrain. Pourtant, l'évaluation nationale du programme semble bien avoir montré que, malgré des pressions variées, des progrès furent faits dans le sens d'une approche communautaire des cinq types de crimes visés. Le processus de « prévision, de mise en œuvre et d'évaluation du crime » adopté dans ces huit villes comportait nombre d'éléments que l'on voudrait voir inclure dans une approche centrée sur les problèmes²⁰.

Définir avec plus de précision la spécificité des problèmes

L'importance d'une définition précise des problèmes devient manifeste au regard de cette tendance bien ancrée à user de catégories excessivement larges pour décrire le travail policier. S'attaquer aux problèmes de la police armée de catégories aussi générales que «crime» ou « désordre », « délinquance », ou même « violence » ne mène pas loin. Et même si l'on se réfère aux subdivisions du travail policier définies par le Code criminel, comme le vol avec coups et blessures, le cambriolage ou le vol simple, cela reste inadéquat pour plusieurs raisons.

D'abord, ces qualifications masquent fréquemment différentes catégories de conduites. Par exemple, les événements classifiés sous la rubrique «incendie volontaire», vandalisme d'adolescents, d'individus souffrant de troubles psychologiques graves, de criminels organisés cherchant l'intimidation, des actions visant à faire disparaître des preuves ou à toucher une prime d'assurance. Chacun de ces types d'incendie pose un problème spécifique radicalement différent à la police.

Ensuite, si la police dépend étroitement des catégories d'atteintes criminelles pour définir les problèmes qui la concernent, on aurait tort de croire que telle ou telle forme de comportement non étiqueté comme criminel ne la concerne pas. Que l'on songe aux propositions pour décriminaliser la prostitution, le jeu, l'usage de stupéfiants, le vagabondage et l'ivresse sur la voie publique. L'argument, rabâché encore et encore, est que la décriminalisation de tels

⁽¹⁶⁾ Pour une description mise à jour du concept de prévision et de recherche tel qu'il a évolué dans les services de police, Cf. Wilson, Mclaren,

⁽¹⁷⁾ Par exemple, voir National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, 1976, p. 19-38.

⁽¹⁸⁾ Pour une brève description, voir Rockwell, 972, p. 38.

⁽¹⁹⁾ Pour une description du programme, voir Chelimsky, 1976, p. 19-38.

⁽²⁰⁾ Ibid, p. 145-150; p. 418-421.

actes permettrait de réduire l'ampleur et la complexité des fonctions de la police, laissant ainsi aux personnels le loisir de travailler à de plus graves questions et de se débarrasser de quelques tares nées de ces problèmes, comme la corruption. Mais la décriminalisation ne décharge pas la police de sa responsabilité. Le public s'attend à ce que les ivrognes soient ramassés, ne serait-ce que parce qu'il trouve leur présence dans la rue embêtante ou parce qu'il estime que le gouvernement a pour mission de prendre en charge ceux qui n'en sont pas capables. Le public veut que l'on empêche les prostituées de racoler ouvertement dans les rues, car cette conduite offense l'innocent promeneur, bloque le trafic des piétons et des voitures et contribue à détériorer l'image d'un quartier. Le fait qu'un problème soit un problème pour la police n'a donc rien à voir avec son caractère criminel.

Enfin, recourir aux catégories juridiques pour décrire les problèmes policiers sous-entend que le rôle de la police se limite à arrêter et à poursuivre les contrevenants. En fait, le travail policier est bien plus large, s'étendant, par exemple dans le cas du cambriolage, à demander aux citoyens de bien verrouiller leurs locaux, d'éviter tout ce qui pourrait attirer l'attention des voleurs, à conseiller les victimes pour éviter que cela ne se reproduise dans le futur, à récupérer les biens volés pour les restituer.

Jusqu'à il y a peu, le rôle de la police en matière de viol se limitait à devoir répondre avec célérité aux appels, à déterminer si réellement un viol avait eu lieu (selon les définitions légales) et à tenter d'identifier et d'appréhender le violeur. Le rôle de la police s'est aujourd'hui radicalement transformé : elle doit apprendre aux femmes à éviter l'agression, sécuriser les lieux où le risque est important, s'occuper du spectre entier des violences sexuelles non initialement incluses dans la définition relativement étroite du viol et, peut-être pardessus tout, apporter soin et soutien aux victimes afin de minimiser les dommages corporels et psychiques de telles agressions. La police n'est plus seulement concernée par la violence sexuelle parce qu'elle doit poursuivre et arrêter les agresseurs, mais aussi parce que la violence sexuelle est un problème de société sur lequel les forces de l'ordre, autant que d'autres acteurs sociaux, peuvent influer.

Il semble souhaitable, tout au moins dans les premières étapes d'une démarche fondée sur la résolution des problèmes, de s'attacher à une analyse la plus fine possible desdits problèmes. Au-delà de la distinction de différentes formes de comportement et de motivation apparentes, comme nous l'avons illustré plus haut pour l'incendie, il est utile de s'arrêter également au lieu et au moment, aux types de personnes impliquées et aux types de victimes. Différentes combinaisons de ces variables peuvent révéler des problèmes de natures variées, posant des questions hétérogènes et appelant des réponses différenciées²¹.

Par exemple, de nombreux services de police séparent d'ores et déjà le problème du vol à la tire avec usage de la force des autres formes de conduites généralement regroupées sous l'appellation de vol avec coups et blessures. Mais peut-être faudrait-il aller encore plus loin en isolant, par exemple, le phénomène des adolescents qui, à la tombée de la nuit, volent à l'arraché le sac des vieilles dames attendant leur bus en plein centre-ville. De la même façon, il peut être utile d'isoler les attaques à main armée des épiceries ouvertes toute la nuit et tenues par une personne seule ; ou bien le vol de véhicules par une bande hautement organisée qui en fait le commerce d'État à États ; ou bien encore le problème posé par les adolescents qui se rassemblent devant les fast-food tous les soirs et troublent la tranquillité des clients, du personnel et du voisinage. Finalement, des problèmes de même nature appelant des réponses identiques doivent être regroupés, mais il n'est pas possible de les considérer comme similaires tant qu'on ne les a pas analysés.

Dans l'étude d'un problème donné, on pourrait penser, par exemple, que le souci premier du citoyen est la peur de l'agression, mais la peur n'est pas seulement liée aux délits effectivement commis. Aussi la police a-t-elle à connaître deux problèmes différents : gérer le mieux possible les délits lorsqu'ils sont commis et répondre au sentiment d'insécurité. Chacune de ces questions appelle une réponse différente.

L'importance de sérier les problèmes trouve une illustration forte dans la récente expérience de la police de New York pour traiter mieux des différends familiaux. Un programme expérimental, ayant recours aux techniques de la médiation, fut mis en place avec le soutien très net de la population. Cependant, en appliquant les techniques de la médiation, la police ne parvint apparemment pas à identifier suffisamment les cas dans lesquels les femmes étaient périodiquement soumises à des violences physiques. Il en découla un procès, dans lequel les

⁽²¹⁾ Pour un excellent exemple de ce qu'il serait souhaitable de faire, voir la typologie du vandalisme développée par le sociologue britannique Stanley Cohen, cité dans Williams, 1976, p. 1-2. Un autre excellent exemple d'un effort pour analyser dans le détail un problème policier – l'héroïne – se trouve dans Moore, 1977, p. 83.

plaignants reprochèrent à la police de ne pas appliquer la loi, laquelle stipule que les forces de l'ordre doivent agir dans tous les cas qu'ils ont à connaître. Dans sa réponse, la police de New York admit que ses agents ne devaient pas chercher à réconcilier les parties dans les cas où un crime aurait été commis²². Au-delà, le procès eut des effets de plus grande portée. Le fait que la police ait fait l'objet de critiques en ce qui concerne son incapacité à poursuivre assez sévèrement les cas les plus sérieux de violence domestique a fait perdre de sa légitimité – à New York et ailleurs – aux solutions alternatives à l'arrestation dans les cas moins graves, quand bien même ces alternatives apparaissent encore comme des réponses plus intelligentes.

L'un des apports majeurs d'une perspective qui sépare analytiquement les différents éléments du travail policier est d'avoir fait émerger des problèmes qui, traditionnellement, n'avaient pas suscité une grande attention bien qu'ils le méritassent. Le problème apparemment bénin du bruit, par exemple, disparaît généralement au sein de la masse des atteintes regroupées sous les dénominations de « plaintes », « divers », « incidents non criminels » ou « troubles ». Les policiers, tout autant que les citoyens non affectés, auraient naturellement tendance à ranger le bruit au dernier rang des problèmes préoccupants. Pourtant, le nombre de plaintes pour bruit dans de nombreuses communautés est important. En fait, le bruit est sans doute l'une des nuisances les plus communes dont les citoyens se plaignent auprès de la police²³. Même si certaines de ces plaintes peuvent être insignifiantes ou déraisonnables, la plupart sont sérieusement motivées et justifiées : le sommeil est gâché, les emplois du temps bouleversés, les problèmes mentaux et émotionnels sont aggravés. Des appartements peuvent devenir inhabitables. La femme âgée vivant seule, dont la vie a été rendue plus que difficile par des voisins irrespectueux, a du mal à admettre que ces intrusions quotidiennes dans sa vie soient moins graves que d'autres formes d'intrusions. Pour cette personne, et pour beaucoup d'autres placées dans le même cas, une meilleure police veut dire également une police qui lutte plus efficacement contre les problèmes de bruit dus aux voisins.

Analyser le problème

Sans l'habitude d'une approche différentielle des éléments composant le travail policier, il est extrêmement difficile de rassembler même la plus élémentaire des informations à propos d'un problème spécifique.

Il faut d'abord établir l'ampleur et les formes variées que peut prendre ledit problème. Pour ce faire, on est naturellement tenté de se tourner vers les rapports de police. Toutefois, pour plusieurs raisons, ces rapports ne peuvent nous donner qu'une image limitée : la catégorisation des incidents y est très générale, certains problèmes y sont présentés de manière liée, les administrés ont des pratiques changeantes en matière de plainte et, enfin, les procédures de consignation écrite sont telles que la valeur de ces rapports est sujette à caution. Il reste que, si on les utilise avec précaution, certaines des informations contenues dans les fichiers de police peuvent être utiles. Les services de la police collectent et stockent de manière routinière une infinité de données, même si celle-ci ne les utilise pas elle-même pour évaluer l'efficacité de ses réponses. Qui plus est, lorsque l'information souhaitée n'existe pas, il est toujours possible de la collecter rapidement, tout au moins dans les polices bien gérées, étant donné le haut degré de centralisation du contrôle des opérations sur le terrain.

Comment faire pour mettre au jour la nature des réponses policières ? Les administrateurs et leurs collaborateurs ne sont pas une bonne source. Tout naturellement, ils sont habités du désir de fournir une réponse avantageuse pour l'institution, quant à sa conformité aux dispositions légales et aux attentes formelles du public et des autres agences qui peuvent avoir une responsabilité dans la gestion du problème. Et même si cela ne colore pas leurs réponses, les administrateurs sont souvent tellement éloignés des opérations de terrain, à la fois dans l'espace et le temps, qu'ils éprouveraient la plus grande difficulté à décrire les procédures utilisées avec justesse.

L'enquête, par conséquent, doit se focaliser sur le niveau opérationnel. Mais s'en tenir à interviewer les policiers du rang risque de ne pas être plus productif. Nos propres travaux sur le champ policier nous ont appris à déceler

⁽²²⁾ Voir Bruno versus Codd, 90misc. 2nd, 1047, 396 NY S 2nd 974 (1977) pour le procès contre la police de New York pour cause de nonprotection des femmes battues. Le 26 juin 1978, la ville accepta un compromis avec les plaignants stipulant que la police devait procéder à l'arrestation « chaque fois qu'il y avait de bonnes raisons de croire qu'un mari avait commis un crime contre sa femme ou avait contrevenu à un ordre de mise sous protection permanent ou temporaire ». Voir Consent Decree, Bruno Against McGuire, New York State Supreme Court, index #21946/76.

⁽²³⁾ Lors d'un récent week-end de trois jours à Madison (Wisconsin), la police a reçu plus de 1 000 appels, parmi lesquels 118 concernaient des fêtes et d'autres types de nuisances liées au bruit. Voir Wisconsin State Journal, 1er juin 1978.

l'existence de variations parfois considérables dans la manière dont les policiers répondent chacun aux mêmes situations. Toutefois la haute valeur accordée à l'uniformité, à l'adhésion à des standards communs et la pression des pairs ont pour effet d'empêcher les policiers de discuter franchement des manières dont ils répondent à la multiplicité des problèmes qu'ils ont à connaître - tout particulièrement si l'enquête est initiée par une entité extérieure à l'institution. Mais on ne peut pour autant abandonner aussi vite la piste, dans la mesure où les pratiques individuelles des agents de l'ordre et la quantité de savoirs pratiques qu'ils acquièrent, pris ensemble, constituent une très riche ressource bien trop souvent négligée par ceux-là mêmes qui se préoccupent de l'amélioration des services rendus par la police. Travailler sérieusement sur les problèmes qui se posent à la police nécessite d'observer les policiers du rang pendant une certaine période de temps. Cela implique de les accompagner dans leur travail quotidien et de cultiver avec eux le type de relations qui les amène à parler sans réserve des manières dont ils se débrouillent de certains aspects spécifiques de leur activité. Les différences dans les réponses que l'on obtient alors, même en ce qui concerne les questions les plus bénignes, peuvent se révéler significatives²⁴. À l'occasion de la fugue d'un enfant, un policier peut s'en tenir à recueillir les faits essentiels. Un autre, se sentant autant investi de la responsabilité de calmer la peur des parents que de la mission de trouver l'enfant et de prendre en charge les intérêts de celui-ci peut tenter de soulager l'angoisse des parents en donnant des informations sur les fugues d'enfants et sur ce à quoi ils peuvent s'attendre. Du point de vue de l'usager - en l'espèce, les parents - le deuxième type de réponse est bien supérieur au premier. Dans le cas d'affaires plus compliquées, la nécessité d'improviser a poussé nombre de policiers à développer ce qui semble être des manières inhabituelles mais efficaces de traiter de problèmes spécifiques. Beaucoup de policiers développent une compréhension exceptionnelle des problèmes qui leur sont le plus souvent soumis, apprenant à établir des distinctions entre différentes classes du même problème par une familiarisation avec les facteurs complexes et souvent multiples qui les accompagnent. Ils développent ainsi une connaissance pratique de ce qui, selon telles ou telles circonstances, sera le plus efficace. Après une évaluation soigneuse, ces manières de répondre pourraient avec profit être adaptées comme règle commune par tout un service. Si le savoir pratique des hommes de terrain

était plus facilement disponible, il serait du plus grand profit pour ceux qui ont en charge de rédiger la législation sur le crime. Nombre des difficultés rencontrées dans les récents changements de la législation relative aux abus sexuels, à l'ivresse publique ou au volant et aux enfants battus auraient pu être évitées si l'on avait pris la peine de s'enquérir de l'expertise de la police.

En guise d'exemple, si un service de police se décidait à s'attaquer au problème du bruit, il faudrait poser les questions suivantes : quelle est l'ampleur du problème telle qu'elle se reflète dans le nombre de plaintes reçu? Qui sont les responsables visés par les plaintes: l'industrie, la circulation, les regroupements de personnes sur la voie publique ou les voisins? Comment les plaintes liées au bruit se répartissent-elles entre habitations individuelles et ensembles collectifs? Avec quelle fréquence la police estelle sollicitée sur le même site ? Dans quelle proportion d'autres formes d'infractions, comme les bagarres, sont-elles attribuables à la question du bruit ? Quelle est la responsabilité d'un propriétaire ou d'un gérant d'immeuble dans le niveau de plaintes pour bruits? Que fait la police, en l'état actuel des choses, pour résoudre la question du bruit ? Dans quelle mesure les manières de faire de la police en ces matières ont-elles été pensées et formalisées ? Quel est le pouvoir de la police en ces matières? Peut-elle directement intervenir ou doit-elle s'appuyer sur une autorité problématique, menaçant par exemple d'arrestation pour mauvaise conduite ou pour refus d'obéissance aux représentants de l'ordre, au cas où les parties en présence refusent de faire cesser le bruit ? Qu'est-ce qui est efficace dans les pratiques policières et qu'est-ce qui ne l'est pas ? Est-ce qu'il y a des policiers qui ont la réputation de mieux gérer ce type de plaintes ? Si c'est le cas, pourquoi ? Est-ce que des facteurs autres que ceux liés à l'institution policière influencent la fréquence des dépôts de plainte? Est-ce que les plaintes des personnes résidant en immeubles collectifs sont liées aux caractéristiques de ces constructions? Et quelle influence, si jamais elle en a une, l'efficacité relative de la police à gérer ces questions peut-elle avoir sur la bonne volonté des citoyens à coopérer sur d'autres problèmes, comme les comportements criminels, traditionnellement entendus comme plus graves ! On sait une infinité de choses sur les problèmes qui se posent à la police grâce à des travaux extérieurs à l'institution, émanant de criminologues, de sociologues, de psychologues et de psychiatres. Toutefois, comme cela a été souligné à maintes reprises, relativement

⁽²⁴⁾ Voir par exemple le compte rendu détaillé du fonctionnement de la police à Minneapolis, dans Livermore, 1971, p. 649-729. Parmi les travaux portant sur la description des manières de faire hétérogènes de policiers confrontés à des situations identiques, voir Wilson, 1968, 1971; Reiss, 1971; Skolnick, 1966; Bittner, 1970.

peu de ces résultats ont influencé les politiques menées et les décisions prises sur le terrain par les praticiens 25. Il faut bien l'admettre, la qualité de ces travaux est généralement pauvre. Le praticien trouve souvent bien difficile de tirer de la recherche une utilité pratique pour son travail. Plus déterminant encore, ces recherches n'ont aucun intérêt pour le praticien pour la bonne raison qu'elles n'ont pas été réalisées dans le but de répondre à des problèmes spécifiques de manière systématique. Si la police était contrainte d'examiner dans le détail les problèmes qu'elle a à gérer, elle prendrait vite l'habitude d'examiner la littérature. S'ils étaient convaincus de l'intérêt pratique des résultats de la recherche, les administrateurs en useraient de manière plus systématique ; fondées, leurs critiques pourraient à leur tour contribuer à améliorer la qualité et l'utilité des recherches à venir.

Rechercher les alternatives possibles

Après que l'information sur un problème donné a été examinée, il faut entamer une recherche sans *a priori* et sans tabous pour trouver des réponses alternatives qui pourraient contribuer à améliorer ce qui se fait usuellement. Une telle recherche différerait des efforts précédents pour plusieurs raisons : le problème luimême aurait été mieux défini et compris; l'attachement aux manières de faire traditionnelles (comme de se focaliser d'abord sur l'identification et la poursuite des délinquants) momentanément laissé de côté ; enfin le spectre de la recherche serait plus étendu, allant bien audelà du potentiel présent ou futur de la seule police.

Mais la prudence est ici de rigueur. Il est fréquent que ceux qui en appellent à une amélioration du système de justice criminelle (par le désinvestissement de certains domaines d'action), tout comme ceux qui recherchent l'amélioration du travail des services de police recommandent tout simplement de déléguer le problème en question à d'autres services de l'État ou au secteur privé. De telles recommandations impliquent clairement que tel ou tel service de santé ou de travail social, par exemple, est mieux équipé pour prendre en charge le problème. Cela dit, l'expérience des décennies précédentes prouve que

c'est rarement le cas²⁶. Se débarrasser simplement du problème, sans s'assurer que des précautions suffisantes ont été prises pour sa prise en charge, ne mène à rien.

Dans de nombreuses juridictions, la police a fait un louable effort pour trouver des alternatives au système de justice criminelle en s'adressant à de nombreux services sociaux, de santé et autres agences gouvernementales. En créant ainsi un lien entre les services fournis par l'ensemble des agences en charge du contrôle social, ces polices ont fait un pas de géant vers l'amélioration de la qualité de leurs réponses. Mais cela peut devenir dangereux si la délégation devient une fin en soi, dans la mesure où tous ceux qui en préconisent l'usage et la police en général ne se préoccupent pas des conséquences de cette pratique. Si la délégation ne permet pas d'améliorer la sécurité des citoyens, on n'y gagnera rien. Cela pourrait même faire empirer les choses : les attentes que l'on suscite sans les combler peuvent être cause de plus grandes frustrations. Le problème de départ peut de ce fait être aggravé et l'amertume qui en résulte quant aux services du gouvernement nourrir des tensions croissantes dans les zones urbaines.

La recherche d'alternatives ne doit bien entendu pas démarrer de zéro. Les efforts de prévention du crime de certains services de police et les expériences alternatives au système de justice criminelle ou de délégation devraient faire l'objet d'une évaluation de leur impact dans des domaines spécifiques ; les initiatives potentiellement les plus efficaces pourraient alors être développées et promues²⁷. Pour chaque problème, il faudrait envisager plusieurs alternatives possibles.

Changements de configuration physique et technique

Est-il possible de réduire ou d'éliminer le problème par un changement de configuration physique ou technique ? Certains parlent à propos de ce type d'initiative de « réductions des opportunités » ou de « durcissement des cibles ». Des efforts approfondis ont été faits pour réduire, par l'aménagement urbain, les facteurs qui contribuent à la sollicitation des forces de l'ordre²⁸. De meilleurs systèmes

⁽²⁵⁾ Voir par exemple le commentaire de Marvin Wolfgang dans une discussion organisée par le Congrès sur les aides fédérales à la recherche en justice criminelle, rapportée dans le US House Committee on the Judiciary, 1977. M. Wolfgang déclare que la recherche en criminologie et en justice criminelle a eu peu d'impact sur la justice et sur les décisionnaires les plus importants.

⁽²⁶⁾ Pour une discussion plus poussée de ce point, voir American Bar Association, 1973, p. 41-42.

⁽²⁷⁾ Plusieurs de ces programmes sont résumés dans Aaronson et al., 1977.

⁽²⁸⁾ Le travail essentiel en la matière est celui de Newman, 1977.

de fermeture pour les maisons et les voitures, l'exigence de faire l'appoint lorsque l'on prend un ticket de bus²⁹ et l'envoi direct par courrier des chèques de l'aide sociale aux banques des bénéficiaires sont parmi des exemples d'efforts récents pour contrôler le crime de manière alternative.

Quels autres efforts de modification de l'environnement physique et technique sont nécessaires pour agir sur un problème donné ? Ces changements doivent-ils être obligatoires ou rester volontaires ?

Quelles incitations peuvent aider à leur mise en œuvre ?

Changements dans la fourniture de services par l'État

Peut-on rendre moins lourd un problème au moyen de changements dans d'autres services de l'État ? Certains des problèmes les plus insignifiants, bien qu'ennuyeux, sont directement imputables aux politiques mises en œuvre par d'autres agences étatiques : l'amoncellement des ordures dû aux délais de ramassage, de mauvaises conditions de logement du fait du laxisme en matière de respect des règles légales, la perturbation de la circulation par des enfants ne disposant pas d'aires de jeu appropriées, l'ouverture des bouches d'incendie les chaudes nuits d'été parce que les piscines existantes sont fermées. Depuis longtemps,

les services de police se sont attachés à faire remonter l'information sur ces phénomènes aux services étatiques concernés. Mais bien peu de polices peuvent se flatter de voir le résultat de leurs demandes de changement de politiques qui pourraient éliminer la récurrence de tels problèmes. Pourtant, la police demeure la seule à y être directement confrontée et à être tenue responsable pour les conséquences collectives néfastes de politiques mal menées.

Faire passer une information juste

Ce que nombre de gens veulent, c'est une information à laquelle ils puissent faire confiance³⁰. Le locataire mis à la porte par son propriétaire pour défaut de paiement de loyer veut savoir quels sont ses droits sur ses biens. Le propriétaire d'une voiture dont les plaques d'immatriculation sont perdues ou volées veut savoir comment il doit faire sa déclaration, comment il va les remplacer et si, dans l'attente, il peut tout de même

conduire sa voiture. La personne qui suspecte ses voisins de maltraiter leur enfant veut savoir si elle est fondée à les dénoncer à la police. Et la personne qui reçoit une série de coups de téléphone obscènes veut savoir ce qu'il est possible de faire. Même si les citoyens ne posent pas de questions spécifiques, la meilleure chose que puisse faire la police à de nombreuses demandes d'aide est de fournir une information précise et concise.

PEUVENT SE FLATTER DE VOIR LE RÉSULTAT DE LEURS DEMANDES DE CHANGEMENT DE POLITIQUES QUI POURRAIENT ÉLIMINER LA RÉCURRENCE DE TELS PROBLÈMES. POURTANT, LA POLICE DEMEURE LA SEULE ÀY ÊTRE DIRECTEMENT CONFRONTÉE ET À ÊTRE TENUE RESPONSABLE POUR LES CONSÉQUENCES COLLECTIVES NÉFASTES DE POLITIQUES MAL MENÉES.

BIEN PEU DE POLICES

Développer de nouvelles compétences chez les policiers

La meilleure chose que l'on puisse faire pour améliorer le traitement de certains problèmes consiste à offrir aux policiers de nouvelles formes de formation spécialisées. Cela peut s'illustrer par de nombreuses innovations récentes. Par exemple, le composant majeur des projets de lutte contre les différends familiaux

lancés dans tout le pays consiste à former les policiers à faire baisser la tension dans des conflits familiaux à forte charge émotionnelle. La formation aux premiers soins se diversifie, conformément à l'usage accru des produits paramédicaux. L'une des tâches désagréables que doit gérer la police est d'annoncer aux familles la mort d'un des leurs. Bien souvent, la police se débrouille fort mal de cette mission. En 1976, un film fut réalisé spécialement pour montrer comment il fallait s'y prendre³¹. Reste

⁽²⁹⁾ Pour une analyse des effets de ce changement, voir Grindle, 1973, p. 315-320.

⁽³⁰⁾ Dans l'une des récentes études parmi toutes celles, de plus en plus nombreuses, consacrées à étudier à quoi la police passe son temps, on rapporte que sur 18 012 appels reçus par la police d'un district de 24 000 habitants, sur une période de quatre mois, 59,98 % étaient des demandes de renseignement. La police a répondu à 65 % des appels en fournissant des renseignements au téléphone. Voir Lilly, 1978, p. 56.
(31) Death Notification (New York, Harper and Row, 1976).

à savoir, malgré tous ces récents développements, si à chaque problème donné correspond une formation spécialisée qui permettrait d'améliorer sa gestion.

Nouvelles formes d'autorité

La police a-t-elle besoin d'une forme particulière, limitée, d'autorité dont elle ne dispose pas à ce jour ? Si la réponse la plus intelligente à un problème, comme par exemple dans le cas d'un individu causant du grabuge dans un bar, est d'ordonner à ladite personne de quitter les lieux, alors, la police doit-elle être autorisée à donner un tel ordre ou doit-elle obligatoirement procéder à l'arrestation de la personne pour rétablir le calme ? La même question se pose à propos d'un mari séparé de sa femme qui retourne au domicile conjugal ou pour le groupe d'adolescents harcelant les passants à un coin de rue. La police est sollicitée pour régler des conflits quotidiens de cet ordre, mais son autorité dans ces cas ne va pas de soi tant que le comportement incriminé ne constitue pas une atteinte à la loi. Et même dans ce cas, il peut ne pas être souhaitable de poursuivre le délinquant.

Un autre cas de figure trouve un exemple dans le cas d'une personne ivre qui n'est pas suffisamment saoule pour justifier son placement en cellule de dégrisement mais qui, selon toute apparence, a l'intention de prendre le volant. Le policier devrait-il disposer de l'autorité lui permettant d'empêcher cette personne de conduire par la confiscation provisoire des clés ou, en dernier recours, pourra-t-il la placer en cellule ? Ou bien encore, l'agent doit-il attendre que l'ivrogne s'installe au volant et démarre pour procéder à son arrestation ? Une autorité spécifique et limitée devrait permettre au policier de traiter plus directement et intelligemment d'un certain nombre de situations comparables.

Développer de nouvelles ressources au sein de la communauté

L'analyse d'un problème peut déboucher sur le constat qu'une autre agence gouvernementale devrait apporter un soutien. Cependant, les problèmes rentrent rarement exactement dans le champ de compétence d'une agence donnée. Il se peut aussi que ladite agence ne soit pas consciente du problème ou bien, tout en en étant consciente, qu'elle ne dispose pas des ressources permettant d'en traiter. Dans de tels cas, étant donné que la société civile a peu de chance de se préoccuper du problème, la police reste entièrement responsable, à moins qu'elle ne prenne elle-même l'initiative de pousser

les autres à s'en préoccuper, jouant ainsi en quelque sorte le rôle de médiateur social.

Une part non négligeable du travail policier consiste en des confrontations avec des individus souffrant de troubles mentaux. Dans les cas les plus délicats, lorsqu'un individu est susceptible de causer du tort à lui-même ou aux autres, la police est généralement fondée à demander un internement d'urgence. Mais beaucoup d'autres cas, dans lesquels l'hospitalisation ne se justifie pas, requièrent cependant une grande attention : le nombre de ces situations augmente rapidement au fur et à mesure que le système de santé s'est mis à traiter ce type de patients en milieu ouvert. Si la conduite de ces individus crée des problèmes aux autres citoyens ou excède la tolérance de la communauté, doit-on les renvoyer dans une institution spécialisée, alors même que tout est fait pour leur apprendre à s'accommoder des règles du monde qui les entoure? Dans cette optique de leur apprendre à vivre en société, ne vaudrait-il pas mieux qu'ils fussent arrêtés si leur conduite constitue un délit? Comment la police peut-elle distinguer entre ceux qui n'ont jamais reçu d'assistance et qui, par conséquent, devraient être adressés à un centre médical, et ceux qui sont soignés en milieu ouvert? Une institution devrait-elle se charger d'établir pour ces personnes une organisation du type des services « d'intervention de crise » tel qu'il en existe maintenant dans plusieurs villes avec des unités spécialement organisées pour répondre à ce genre de besoins? Ces unités « d'intervention de crise » font partie des innovations récentes pour gérer un certain nombre de problèmes longtemps négligés : les centres de dégrisement pour ceux qui ont trop bu, des structures d'abri et de conseil pour les fugueurs, les femmes battues et les services d'aide aux victimes d'abus sexuel. Des programmes sont désormais mis en place pour répondre mieux aux conflits entre personnes, autre problème longtemps négligé. Sous des dénominations variables, ces programmes mettent en place des lieux de médiation para-judiciaires dont la vocation est d'être peu coûteux, facilement accessibles et adaptés aux besoins spécifiques de leur lieu d'implantation. Le Law Enforcement Assistance Administration (LEAA, agence technique du ministère fédéral de la Justice32) a récemment financé trois programmes expérimentaux de cette nature sur les centres de justice de voisinage (neighborhood justice centers). C'est la police qui doit approvisionner ces centres en cas à traiter.

Ainsi donc, la mise en place de services parallèles et en relation à la police est désormais une pratique bien établie et l'on peut s'attendre à ce que l'approche par les problèmes, défendue ici, conduise à leur développement et à leur diversification.

Un contrôle accru

Peut-on améliorer la gestion des problèmes par un resserrement des dispositions légales ? Lorsque la facilité d'accès aux locaux privés est un facteur de criminalité, les codes municipaux relatifs à la construction devraient-ils faire l'objet d'une révision visant à obtenir l'amélioration des systèmes de verrouillage? Pour lutter contre le bruit, devrait-on imposer des normes plus exigeantes à la construction? L'occurrence du vol à l'étalage est en partie fonction du nombre de personnes employées au magasin, de la manière dont les marchandises sont exposées et de l'usage des différents moyens de protection contre le vol. Peut-on s'attendre à ce que la police combatte le vol à l'étalage sans se préoccuper le moins du monde des techniques de vente de tel ou tel commerçant ou bien ne faut-il pas souhaiter que des directives soient imposées à tous afin d'obtenir un standard minimum de sécurité avant de se tourner vers la police?

Un recours accru aux arrêtés municipaux

Les conduites qui tombent sous le coup des règlements municipaux sont-elles traitées de manière plus laxiste que si elles relevaient de la loi ? De nombreuses petites communautés ont recours aux tribunaux locaux pour le plus grand nombre possible de comportements illégaux. Cela nécessite, bien entendu, que lesdites communautés disposent d'un arsenal de règles, généralement calquées sur les dispositions légales au niveau de l'État. De nombreux facteurs plaident en faveur d'un tel fonctionnement pour certains actes de délinquance : ces règlements sont moins formels que les lois ; la détention physique n'est pas nécessaire ; il est possible de statuer sur un cas sans passage devant le tribunal ; le juge a tout loisir de sélectionner une peine parmi de nombreuses alternatives ; le délinquant évite une mention sur son casier judiciaire. Certaines juridictions ont désormais recours à un système de privation des droits civils pour sanctionner les personnes trouvées en possession de marijuana, bien que le statut légal de la chose soit douteux dans les États où ce type d'infraction est considéré comme un crime justiciable d'amende sévère, voire d'emprisonnement.

Le découpage du territoire en zones

Nombre de conflits que gère la police résultent de la confrontation d'intérêts antagonistes quant à l'usage d'un trottoir, d'une rue, d'un parc, d'un voisinage. Des conflits plus graves fondés sur l'usage du sol ont été dans le passé résolus par le recours au zonage, un concept désormais

reconnu. Récemment, le zonage a été utilisé par plusieurs communautés urbaines pour limiter les sex-shop et les cinémas pornographiques dans une aire donnée. Au moins une ville a expérimenté l'approche opposée, créant une zone de loisirs pour adultes, dans l'espoir de limiter l'extension d'un certain type d'établissement et pour faciliter le contrôle des consommateurs. Il faudra de nombreuses autres expérimentations avant qu'un jugement assuré puisse être formulé sur la valeur du zonage appliqué à de telles situations.

Mettre en œuvre le processus

Une méthode complète permettant de mettre pleinement en œuvre un processus de traitement des problèmes qui se posent à la police nécessiterait bien plus que les trois étapes explorées ici : la définition du problème, l'investigation et la recherche de solutions alternatives. On s'est focalisé ici sur ces trois étapes dans la mesure où leur description constitue sans doute la meilleure manière de faire sentir à quel point une approche par les problèmes peut être fertile à l'amélioration des services de police.

De nombreuses étapes intermédiaires sont nécessaires pour compléter le processus : des méthodes pour évaluer l'efficacité des réponses mises en œuvre, des procédures de sélection parmi les alternatives disponibles, des moyens permettant d'impliquer les citoyens dans le processus, des procédures permettant d'obtenir l'approbation des élus municipaux dont la police dépend formellement, des méthodes d'obtention de crédits supplémentaires lorsque c'est nécessaire, des ajustements dans l'organisation et le personnel des services en charge des innovations et des méthodes d'évaluation de l'efficacité de ces changements.

Comment une police peut-elle opérer sa conversion à une approche orientée vers les problèmes ? Idéalement, l'initiative doit venir de la hiérarchie. Une décision isolée visant à lancer un programme unique ou un mémorandum annonçant une manière unique de gérer l'organisation ne suffit pas. Le concept défendu ici vise à quelque chose de bien plus large. Il renvoie à une manière de penser la police et ses fonctions qui, à long terme, devrait se retrouver dans tous les actes de la hiérarchie policière : dans les relations avec le personnel, dans les priorités qu'elle se donne, dans ce sur quoi elle insiste lorsqu'elle s'adresse aux citoyens dans le choix des programmes de formation et dans les questions abordées avec les législateurs aux niveaux local et de l'État. Une fois introduite, cette orientation devrait toucher à son tour les subordonnés, filtrer lentement à

travers le reste de l'organisation et atteindre d'autres administrateurs et d'autres agences.

Le succès d'un chef de police dépendra lourdement et tout particulièrement de sa gestion du personnel, dans la mesure où une analyse systématique des problèmes substantiels nécessite de développer une capacité interne à l'organisation propre à collecter et analyser les données et à évaluer l'efficacité des opérations menées. Les planificateurs de la police (employés désormais en grand nombre) devront dépasser leur habituelle préoccupation pour les manières de faire au profit de ce qui pourrait être appelé la « recherche de produits ».

Le chef de police qui concentre son attention sur la substance de son travail devrait pouvoir compter sur le soutien de ses homologues dans le secteur. Les universités offrant des programmes spéciaux pour les personnels de la police devraient jouer un rôle leader grâce au choix des cours qu'elles offrent. Dans un métier où l'on marque une telle déférence pour l'éducation supérieure, si les enseignants renforcent l'impression que les matières purement administratives sont les plus importantes, il est clair que les policiers ne chercheront pas à s'intéresser à autre chose.

De la même façon, la LEAA et ses antennes au niveau des États et au niveau local, ainsi que d'autres organisations pouvant distribuer des fonds publics ont l'opportunité unique d'attirer l'attention des hommes de terrain sur l'importance de prendre en considération les questions substantielles. La manière dont ces organisations distribuent leurs fonds constitue un message fort à l'attention de la police quant à ce qu'il est bon de faire.

Effet sur l'organisation

Dans le contexte de la réorganisation des priorités de la police, les efforts d'amélioration du personnel, du management et des procédures doivent être poursuivis.

Ceux qui se sont fortement engagés dans la voie d'une rénovation de la police par une meilleure qualité de l'administration et de l'organisation risquent d'être mal à l'aise face à un mouvement subordonnant leurs intérêts à une préoccupation plus large pour les fins de l'action. Pourtant, une approche par les problèmes peut contribuer grandement et de plusieurs manières à la réalisation de leurs ambitions.

L'approche que nous défendons exige de la police qu'elle prenne plus d'initiatives dans la résolution des problèmes au lieu de se résigner à les gérer au mieux. Elle doit reposer sur le recours à l'expertise policière. Elle demande à ce que la police soit un partenaire plus actif vis-à-vis des autres agences de contrôle social. Ces changements, qui devraient redorer le blason de la police aux yeux de la communauté, devraient également permettre l'amélioration de l'environnement de travail au sein des services. En effet, cet environnement souffre beaucoup de ce que la police a tendance à assumer la responsabilité de problèmes que d'autres n'ont pu ou ne veulent pas résoudre. À son tour, un meilleur environnement de travail accroît la qualité potentielle du recrutement, permet d'éviter le départ des meilleurs et aide à la mise en œuvre de nécessaires changements organisationnels.

Parce qu'il s'agit d'une approche pratique et concrète, l'approche par les problèmes est séduisante à la fois pour la police et les citoyens. Au contraire, les propositions les plus communes d'amélioration des opérations policières ne suscitent pas la même sympathie, étant donné qu'elles ne produisent pas de résultats immédiats et spécifiquement identifiables. L'approche par les problèmes, plus attractive, est un moyen idéal de parvenir à des changements de long terme plus rapidement et plus efficacement.

L'élaboration de règles administratives, par exemple, a connu la faveur des administrateurs parce qu'elle était pensée comme un moyen d'encadrer les marges de manœuvre de la police, dans l'espoir d'améliorer la prise de décision. Pourtant, plusieurs chefs de police considèrent cette réglementation administrative comme une idée absurde. En revanche, les mêmes sont souvent enthousiastes si on les invite à explorer la question du vol de voiture ou du vandalisme. Et, dans le cadre de ce type de réflexion, il est possible de démontrer la valeur d'une telle approche dans la réponse pratique au vol et au vandalisme. Si on l'approche d'un point de vue pratique, l'élaboration de règles administratives a plus de chance d'être menée avec succès.

Des changements longtemps réclamés de la structure des services de police et de leurs manières de faire ont pu être réalisés grâce à la concentration de l'attention sur un problème singulier : les conflits domestiques, d'abord à New York et maintenant ailleurs, ont été l'occasion d'introduire le concept de « généraliste-spécialiste », concept qui a permis à de nombreux services de police d'améliorer l'efficacité de leur personnel. Le problème du

contrôle de la drogue et la forte mobilité des revendeurs ont poussé les services de police, dans de nombreuses zones urbaines, à constituer des unités spécialisées, réalisant ainsi l'un des objectifs de ceux qui réclamaient un renforcement des services. L'intérêt récent pour le viol a débouché sur un renforcement des programmes de soutien aux victimes. Il est probable qu'aucun de ces changements n'aurait pu être obtenu s'ils n'avaient pas été abordés au moyen d'une approche orientée vers les problèmes.

Le fait que l'approche par les problèmes ne soit pas perçue comme une menace pour la hiérarchie policière et le système de valeurs dominant au sein de l'institution constitue sans doute un important facteur de sa réussite. De là découle que les hommes du rang ne s'opposent pas aux changements ainsi produits. Les programmes traditionnels d'amélioration de l'institution policière - que l'on retrouve sous les vocables d'efforts pour le « changement », la « modernisation » ou la « réforme » de la police, ou d'effort pour « atteindre des standards minimums » - requièrent de la part des policiers qu'ils reconnaissent leurs propres déficiences. Il est probable que les hommes du rang apporteront plus facilement leur soutien à une innovation qui se présente sous la forme d'une nouvelle réponse à un vieux problème ; un problème avec lequel ils se battent depuis des années et qu'ils souhaiteraient voir gérer plus efficacement. Il se pourrait que l'approche par les problèmes soit en définitive la meilleure manière de réaliser les objectifs que, depuis de longues années, les réformes de la police se sont donnés.

Sécurité Stratégie

LA REVUE DU



n°26



- · La gestion des événements traumatiques en entreprise
- Le stress post-traumatique : comprendre pour le prévenir et éviter le handicap
- Interview : Retours d'expériences au sein d'une direction sûreté, Jean-Louis Fiamenghi & Jérôme Simon
- · Appréciation judiciaire de l'état de stress post-traumatique (ESPT) lié à la mobilité internationale
- Et si la gestion de crise devenait notre quotidien : Retour d'expériences
- Interview : Regards croisés sur le dispositif de gestion d'événements traumatiques et sa déclinaison locale, Denis Lauretou & Didier Collet

RDN

Le débat stratégique en revue



www.defnat.com

Suivez l'actualité stratégique dans la Tribune de la RDN en ligne

Revue Défense Nationale

École militaire, 1 place Joffre, Case 64, 75700 Paris SP 07

GUIDE DE RÉFÉRENCE DE LA VIDÉOPROTECTION

8e EDITION

DES CONTENUS ESSENTIELS

- ÉTUDES DE CAS •
- ANALYSES JURIDIQUES .
 - AVIS D'EXPERTS •
- INFORMATIONS PRATIQUES •

DES PRESTATAIRES RÉFÉRENCÉS

- CONSEILS .
- FORMATION .
- CONSTRUCTEURS
 - EDITEURS .
 - DISTRIBUTEURS
 - INTÉGRATEURS •
- TÉLÉSURVEILLEURS
 - CLOUD .

Parution septembre 2017 Gratuit sur pré-commande

www.an2v.org



Ce rapport porte sur les phénomènes de radicalisation cognitive et comportementale d'acteurs djihadistes. Afin de mieux saisir la singularité de ce phénomène, on s'intéressera également - à la marge - à d'autres types de violences politiques, ici pratiquées par les groupes nationalistes corse et basque. Ce rapport repose donc principalement sur un travail d'entretiens approfondis avec des militants djihadistes (13) et nationalistes (7), condamnés pour participation à une entreprise terroriste. Ces entretiens biographiques, d'une moyenne de 2h, reposent sur une grille établie afin de mesurer les variables de la radicalisation, ici réparties en quatre groupes: les variables socio-biographiques, processuelles, cognitives et psychologiques.

L'introduction présente le cadre et les outils de la recherche. Le premier chapitre, théorique, livre une analyse du concept de radicalisation s'appuvant sur une large diversité d'expériences de lutte armée. Le deuxième chapitre reconstitue les carrières biographiques acteurs djihadistes et nationalistes interrogés. Le troisième chapitre propose une synthèse des enseignements biographiques, en deux sous-parties. La première consiste en une analyse synthétique des trois thèmes dominants (les processus biographiques de radicalisation, l'approche psychosociologique de la radicalisation, la dimension cognitive de la radicalisation). La seconde présente, à travers une grille de vingt-huit variables, un résumé des éléments moteurs de l'engagement violent. Enfin, le quatrième et dernier chapitre restitue des verbatim d'entretiens classés en dix-neuf thèmes. Il donne ainsi à lire une «parole non médiée» des acteurs djihadistes.



Télécharger sur : http://www.gip-recherche-justice.fr/









Les auteurs

Xavier CRETTIEZ est professeur agrégé de science politique à l'UVSQ et directeur adjoint de Sciences Po Saint-Germain-en-Laye. Il est l'auteur d'une dizaine d'ouvrages sur la violence politique.

Romain SÈZE est docteur en sociologie de l'EHESS, chercheur à l'INHESJ, rattaché au GSRL (EPHE-CNRS), et spécialiste de l'islam contemporain. Ses recherches portent sur les processus de radicalisation et de sortie de la violence.

Bilel AININE est docteur en science politique de l'UVSQ, et spécialiste de l'islam djihadiste en Algérie. Il est actuellement post-doctorant à la MIVILUDES.

Thomas LINDEMANN est professeur agrégé de science politique à l'UVSQ et chercheur au Linx, à Polytechnique. Il est un spécialiste reconnu de la guerre.



Chaque trimestre retrouvez les CAHIERS DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE

À retourner à EDIIS-CRM Abonnements DILA 60643 Chantilly cedex

Acheter un numéro, s'abonner, c'est simple:

@ En ligne : www.ladocumentationfrancaise.fr (paiement sécurisé)

Sur papier libre ou en remplissant ce bon de commande à retourner à l'adresse ci-dessus.

En librairie (achat au n°) et à la librairie de La Documentation française 29-31 quai Voltaire 75344 **Paris** Cedex 07 00 33 (1) 01 40 15 71 10

Suivi des commandes 03 44 62 43 67/abo.dila@ediis.fr

Une information, un renseignement?

© 00 33 (1) 01 40 15 70 10



Informatique et liberté : Conformément à la loi du 6/1/1978, vous pouvez accéder aux informations vous concernant et les rectifier en écrivant au Service promotion et Action commerciale de La Documentation française. Ces informations sont nécessaires au traitement de votre commande et peuvent être transmises à des tiers sauf si vous cochez ici 🔲

Bulletin d'abonneme	ent et bon de commande
Je m'abonne aux Cahiers de la sécurité et de la justice	
Un an, 4 numéros soit près de 209	% d'économie
☐ France métropolitaine (TTC) 70,20 € ☐ DOM-TOM-CTOM (HT, avion éco) 75,30 €	 Union européenne (TTC) 75,30 € Autres pays (HT, avion éco) 79,40 €
Je commande le(s) numéro(s) suivants des Cahiers de la sécurité et de la justice au prix unitaire de 23,10 €	
	Pour un montant de €
	Participation aux frais d'envoi + 4,95 € (uniquement pour les commandes de numéros)
	Soit un total de €
Voici mes coordonnées	
Raison sociale:	
Nom:	Prénom :
'	Pays:
Ci-joint mon réglement de	€
□ Par chèque bancaire ou postal à l'ordre du comp □ Par mandat administratif (réservé aux administra □ Par carte bancaire N° I_I_I_I I_I_I_I_I N° de control I_I_I_I (indiquez les trois derniers chiffre	ations)
Date	Signature

^{*} Tarifs applicables jusqu'au 31 décembre 2017