Jean-Louis Loubet del Bayle

Professeur de science politique, Institut d'Études Politiques de Toulouse,
Directeur du Département de Sc. pol. et de sociologie
de l'Université des Sciences sociales.

(2006)

POLICE ET POLITIQUE

Une approche sociologique

Un document produit en version numérique par Diane Brunet, bénévole,
Diane Brunet, bénévole, guide, Musée de La Pulperie, Chicoutimi
Courriel: Brunet_diane@hotmail.com

Dans le cadre de: "Les classiques des sciences sociales"
Une bibliothèque numérique fondée et dirigée par Jean-Marie Tremblay,
professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi
Site web: <http://classiques.uqac.ca/>

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi
Site web: <http://bibliotheque.uqac.ca/>

Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l'autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf, .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs. C'est notre mission.

Jean-Marie Tremblay, sociologue
Fondateur et Président-directeur général,
[LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES](#).

Cette édition électronique a été réalisée par [Diane Brunet](#), bénévole, guide, Musée de La Pulperie, Chicoutimi à partir du livre de :

Jean-Louis Loubet del Bayle

POLICE ET POLITIQUE. Une approche sociologique

Paris : L'Harmattan, Éditeur, 2006, 317 pp.

[Autorisation formelle accordée par l'auteur, le 8 avril 2012, Jour de Pâques, de diffuser ce livre dans Les Classiques des sciences sociales.]

Courriel : Jean-Louis Loubet del Bayle : jloubet@wanadoo.fr

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times New Roman, 14 points.

Pour les notes de bas de page : Times New Roman, 12 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2008 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format : LETTRE US, 8.5'' x 11''.

Édition numérique réalisée le 24 septembre 2012 à Chicoutimi, Ville de Saguenay, Québec.

Jean-Louis Loubet del Bayle

Professeur de science politique, Institut d'Études Politiques de Toulouse,
Directeur du Département de Sc. pol. et de sociologie
de l'Université des Sciences sociales.

Police et politique. Une approche sociologique

Paris : L'Harmattan, Éditeur, 2006, 317 pp.

Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE, est professeur de Science Politique à l'Institut d'Études Politiques de Toulouse et Directeur du Département de Science Politique et de Sociologie de l'Université des Sciences Sociales. Spécialiste de l'étude des idées politiques, il a notamment publié : *Les non-conformistes des années 30*, *Une tentative de renouvellement de la pensée politique française*.

[315]

Table des matières

[Quatrième de couverture](#)
[INTRODUCTION.](#) [7]

[Chapitre 1.](#) **POLICE ET POLITIQUE.** [17]

1 - [Police et fonction policière.](#) [17]

La fonction policière, 17 - Fonction policière et contrôle social, 19 - Une forme institutionnalisée de contrôle social, 22 - Un essai de définition, 24.

2 - [Fonction policière et organisation politique.](#) [28]

La relation au politique, 28 - Une approche controversée, 30 – Leçons d'une controverse, 33 - L'ambivalence de la fonction policière, 36 - Ambivalence et modèles de police, 40.

3 - [Police et système politique.](#) [42]

De la fonction policière à la police, 42 - Un cadre méthodologique, 45.

[Chapitre 2.](#) **POLICE, SYSTÈME POLITIQUE ET DEMANDES SOCIALES.** [51]

1 - [La police et la transmission des demandes.](#) [51]

Police et information sociétale, 52 - La police et le renseignement 53 - Information et police d'expertise, 56 - Formes de l'information policière sur les demandes, 58 - Une fonction parfois institutionnalisée, 61 - Une fonction controversée, 63 - Information policière et régime politique, 65.

2 - [La police et la régulation des demandes.](#) [67]

Un filtrage policier des demandes, 68 - Filtrage et corporatisme policier, 70 - Filtrage et capacité responsive du système politique, 72 - Filtrage et régulation indirecte - 74,

3 - [La police source de demandes internes.](#) [76]

Types de demandes policières, 76 - Technocratie policière et groupe de pression policier, 79.

Chapitre 3.

**LA POLICE ET LA PROTECTION
DU SYSTÈME POLITIQUE. [83]**

1 - [La police et l'information sur les soutiens.](#) [83]

L'information directe sur les soutiens, 83 - Une information indirecte sur les soutiens, 85 - État des soutiens et impartialité policière, 87 - État des soutiens et recrutement de la police, 90 - État des soutiens et organisation de la police, 94.

2 - [La police et la protection des soutiens.](#) [95]

La protection des soutiens, 95 - La police politique, 97 - Une fonction récurrente, 100 - Le poids de l'histoire, 105.

Chapitre 4.

LA POLICE, SOUTIEN DU SYSTÈME POLITIQUE. [111]

1. [La police et la mobilisation des soutiens.](#) [111]

Police et légitimation du système politique, 111 - Police et socialisation politique, 115 - Comportements policiers et socialisation politique, 116 - Organisation policière et socialisation politique, 118 - Les modalités de la socialisation par la police, 120 - L'ambivalence de l'influence policière, 123.

2. [La police, soutien interne.](#) [126]

Les controverses, 126 - Les objets du soutien policier, 128 - Les problèmes du soutien policier, 133.

Chapitre 5.

L'ORGANISATION ET LE POIDS DU SOUTIEN POLICIER. [137]

1. [Les garanties du soutien policier.](#) [137]

Le recrutement des policiers, 137 - La question de la militarisation des polices, 141 - L'organisation des institutions policières, 143 – Le statut professionnel des policiers, 146 - Droits syndicaux et politiques, 148 - Le statut social des policiers, 152.

2. [Soutien policier et évolution du système politique.](#) [156]

Le rôle politique de la police, 156 - Police et recrutement politique, 159 - La police et la compétition politique, 163.

Chapitre 6.

POLICE ET "DÉCISIONS" POLITIQUES. [167]

1. [Police et décisions obligatoires.](#) [167]

L'intervention policière, 168 - Répression ou prévention, 173.

2. [Les politiques policières.](#) [178]

Polices et types d'environnement socio-politique, 178 – Diversité des politiques policières, 182.

- 3 - [Les types de police.](#) [188]

Institutions et services de police, 188 - La police communautaire, 192 - Police privée et police publique, 199.

Chapitre 7.

LA POLICE ET SON AUTONOMIE. [207]

1. [Le pouvoir d'appréciation de la police.](#) [207]

La police entre instrumentalité et insularité, 207 - "Police discrétion", 210 - Pouvoir d'appréciation et inversion hiérarchique ? 213.

2. [Autonomie et culture policière.](#) [215]

À la recherche de la culture policière, 216 - Approfondissements, 220 - Pessimisme et ressentiment ?, 224 - Discussions et controverses, 227.

3. [Autonomie et professionnalisation](#). [231]
Police et professionnalisation, 232 - L'involution des buts ? 236.
4. [Ambiguïtés de l'autonomisation](#). [239]
Une réalité complexe, 239 - Une réalité ambivalente, 242.

Chapitre 8.

LE CONTRÔLE DE LA POLICE. [249]

1. [La police et le droit](#). [250]
Droit, ordre et liberté, 250 - Styles de police et de policiers, 255 - La délinquance de l'ordre, 258.
2. [La police et son contrôle](#). [266]
Le contrôle interne informel, 267 - Le contrôle interne institutionnel, 270 - Le contrôle externe, 272.
3. [La police et la presse](#). [277]
Des relations complexes, 278 - Le modèle des "4 P", 282.

Chapitre 9.

LA POLICE, LES RÉALISATIONS ET LES CAPACITÉS DU SYSTÈME POLITIQUE. [287]

1. [La police et les réalisations du SP](#). [287]
Police, ordre et sécurité, 288 - Police et politiques de sécurité, 293 - Police et diversité des biens et des services, 296 - Diversification des activités et logique policière, 300.
2. [Police, communication et capacités du système politique...](#) [302]
Police et communication politique, 302 - La police et les capacités du système politique, 307.

CONCLUSION. [311]

POLICE ET POLITIQUE.
Une approche sociologique

QUATRIÈME DE COUVERTURE

[Retour à la table des matières](#)

Sociologues et politologues se sont jusqu'ici peu intéressés au rôle que jouent les institutions policières dans l'organisation et le fonctionnement politiques des sociétés.

À partir d'une analyse comparative dans le temps et dans l'espace, évoquant aussi bien le passé de ces institutions que leurs pratiques contemporaines, et en faisant un bilan des travaux, qui se développent, consacrés à la sociologie de la police, ce livre a pour but de tenter de combler cette lacune.

Dans cette perspective, en se référant à de nombreuses illustrations concrètes, il s'efforce de répondre, de façon méthodique et systématique, aux questions de la science politique comme à celles du citoyen, dans un domaine où règnent beaucoup d'approximations et de confusions.

Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE est professeur de Science Politique à l'Université des Sciences Sociales et à l'institut d'Études Politiques de Toulouse, où il a fondé et dirige le Centre d'Études et de Recherches sur la Police.

Du même auteur

Les non-conformistes des année 30.

Une tentative de renouvellement de la pensée politique française.

1969 - Réédition révisée, 2001 - Points-Seuil.

Guide des Recherches sur la Police,

1987, Presses de l'Institut d'Études Politiques de Toulouse.

Police et Société.

1989, Presses de l'Institut d'Études Politiques de Toulouse.

Questions sur le monde actuel.

1991, Presses de l'Institut d'Études Politiques de Toulouse.

La police. Une approche socio-politique.

1992, Éditions Montchrestien

Initiation à la pratique de la recherche documentaire,

1997 - 2000, Éditions L'Harmattan.

L'illusion politique au XXe siècle,

1999, Éditions Economica.

Initiation aux méthodes des sciences sociales.

2001, Éditions L'Harmattan.

[5]

L'ordre pèse toujours à l'individu.

Le désordre lui fait désirer la police ou la mort.

Paul Valéry

[7]

POLICE ET POLITIQUE. Une approche sociologique

INTRODUCTION

[Retour à la table des matières](#)

"La police se trouve actuellement dans une position si excentrée par rapport au cœur de la science politique qu'il est virtuellement impossible de trouver une analyse théorique sérieuse des fonctions variées qu'elle remplit dans les systèmes politiques" ¹. Ces remarques, faites il y a presque un tiers de siècle par les politologues nord-américains David Easton et John Dennis, restent encore d'actualité et les lacunes qu'elles signalaient sont encore pour une large part constatables. En même temps, tout aussi évidents sont pour l'observateur attentif de l'organisation des sociétés, les rapports que les institutions policières entretiennent avec leur organisation politique. De ce fait il n'est pas étonnant que l'on ait pu souligner le caractère paradoxal de cette situation : "Le désintérêt des politologues à l'égard de la police est particulièrement curieux. Le maintien de l'ordre est la quintessence de la fonction gouvernementale. Non seulement la légitimité du pouvoir est pour une large part dépendante de sa capacité à maintenir l'ordre, mais l'ordre constitue le critère permettant de dire si un pouvoir politique existe ou non. Conceptuellement comme fonctionnellement

¹ D. Easton, J. Dennis, *Children in the Political System*, New York, McGraw-Hill 1969, p. 210.

pouvoir politique et ordre sont liés. Bien que les politologues aient reconnu l'utilité d'étudier les fonctions de gouvernement - ses outputs - ils ont négligé l'étude de ses responsabilités fondamentales. Ceci se manifeste dans le fait qu'il y a de très nombreuses études sur les parlements, le pouvoir judiciaire, les armées, les gouvernements, les partis politiques, l'administration en général, mais très peu sur la police. Pourtant la police détermine les limites de la liberté dans une société organisée et constitue un trait essentiel pour caractériser un régime politique" ².

Cette étude est née du constat de cette situation et se propose donc une approche *sociologique* de la police des institutions policières, des phénomènes policiers, et de leurs rapports avec l'organisation politique des sociétés. Alors que souvent - particulièrement en France - la littérature scientifique sur la police se limite à des perspectives juridiques et normatives, il s'agit ici d'envisager les institutions et les pratiques policières, [8] ainsi que les politiques les concernant, comme un objet légitime et particulièrement significatif de la réflexion sociologique et politologique.

Le but de ce travail est bien en effet d'étudier la police d'abord du point de vue de ce que l'on peut appeler la *sociologie de la police*, en s'intéressant à l'organisation et au fonctionnement des institutions policières dans leur réalité et leurs caractéristiques les plus concrètes et dans leurs relations avec leur environnement social ou sociétal ³. Par ailleurs, et surtout cet éclairage sociologique sera situé par rapport au questionnement que la *science politique* peut susciter sur l'intervention de la police dans l'organisation et le fonctionnement politique d'une société. De ce fait même si l'on sera amené à retrouver dans un second temps des perspectives classiques et familières de la réflexion juridique ou criminologique sur la police, dans un premier temps, la manière d'aborder ces questions pourra apparaître quelque peu inhabituelle par rapport à celles-ci. Si cette démarche peut être surprenante pour

² D.H. Bayley, *Patterns of Policing*, New Brunswick NJ, Rutgers University Press, 1985, p. 5.

³ En tenant compte de l'affaiblissement et du détournement de sens de l'adjectif "social" par rapport à sa signification originelle, on utilisera id le néologisme "sociétal" pour qualifier les phénomènes en rapport avec l'organisation et le fonctionnement des sociétés.

des familiers d'une approche juridique, et éventuellement criminologique, de ces problèmes et de ces institutions, elle ne l'est sans doute pas moins pour les politologues qui, le plus souvent traitent, comme on l'a déjà noté, de l'organisation politico-administrative des sociétés en ne mentionnant que de façon incidente et presque anecdotique - quand ils le font - les services de police et les institutions policières. À cet égard, particulièrement éloquent est le parallèle avec la place que la science politique réserve en général à l'armée qui, elle, a acquis le statut d'objet légitime de la science politique et de la réflexion politique ⁴.

Il faut néanmoins constater que cette lacune de la science politique doit être située par rapport à un phénomène plus général, constitué par le caractère tardif du développement de la réflexion scientifique de type sociologique sur la police et les institutions policières, un développement tardif sur les manifestations et les causes duquel il n'est pas inutile de s'arrêter pour en approfondir les caractéristiques et les implications.

On peut d'abord noter que le constat que l'on vient de faire est d'application assez générale. Si certains pays sont plus avancés que d'autres sur la voie de cette réflexion, le phénomène n'en reste pas moins relativement récent et d'une importance encore inégale. Les États-Unis [9] ont été les premiers à s'engager dans cette direction dans les années 1950-1960, ces premières recherches étant notamment en relation avec les interrogations qu'ont fait naître les émeutes urbaines et les troubles interethniques qui ont marqué cette période. Auparavant, la réflexion sur ces questions était limitée aux travaux de quelques policiers "réformateurs" et un dépouillement des deux principales revues sociologiques américaines a montré que, durant la période 1940-1965, seuls six articles y avaient été consacrés à ces sujets ⁵. Après les années 60, ce mouvement a ensuite touché les milieux cri-

⁴ En témoigne, par exemple, un très complet *Dictionnaire constitutionnel et politique français* (Paris, PUE 1992), qui comporte une entrée "armée" mais non une entrée "police". De même, en 1972, rendant compte de l'ouvrage de D.H. Bayley, *Police and Political Development in India*, une note de la *Revue Française de Science Politique* s'étonnait qu'un "si gros livre soit consacré à un tel sujet", en exprimant là un point de vue encore représenté dans ce milieu scientifique.

⁵ D. Drummond, *Police culture*, Berkeley, Sage, 1976, p. 7.

minologiques au Canada, comme en témoigne le symposium sur la police organisé à Montréal en 1972 par Denis Szabo ⁶, puis la Grande Bretagne, là encore en liaison avec les affrontements sociaux et raciaux que ce pays a connus dans les années 70. Certains pays de l'Europe du Nord (Pays-Bas, Allemagne) ont ensuite commencé à s'intéresser aux travaux anglo-saxons, avant que la France, à son tour, ne se trouve concernée par cette évolution au tournant des années 70-80 ⁷. précédant les initiatives qui commencent à se faire jour en Espagne ou en Italie.

C'est sans doute une question importante, relevant notamment de la sociologie et de la psychologie de la connaissance, que de se demander pourquoi des phénomènes aussi fondamentaux pour l'organisation des rapports sociaux ou pour le fonctionnement politique d'une société ont si longtemps laissé indifférents sociologues aussi bien que politologues. Tenter de répondre à cette question constitue sans nul doute déjà un premier moyen d'explorer quelques uns des aspects de l'objet auquel ces pages sont consacrées.

Certains, comme le chercheur américain David H. Bayley ⁸, ont particulièrement mis l'accent sur trois raisons pour expliquer cette situation. Tout d'abord, la police n'apparaît pas, à première vue, comme un acteur décisif dans la genèse des grands événements historiques, son rôle semblant se limiter à la quotidienneté d'activités routinières, ayant plus de rapport avec le destin prosaïque des individus ordinaires qu'avec le sort des nations et des États. De ce fait l'exercice des fonctions policières est aussi perçu comme peu prestigieux, surtout caractérisé par la fréquentation des bas-fonds de la société, ce prestige étant d'autant plus faible que les policiers, et même les chefs de police, se sont pendant longtemps peu recrutés dans les classes supérieures de la société. Enfin, l'usage de la violence à des fins internes, dans des conflits civils, et avec [10] une orientation par nature assez souvent

⁶ Cf. D. Szabo, ed, *Police, culture et société*, Montréal, PUM, 1974.

⁷ Sur cette histoire cf. J.L. Loubet del Bayle, "Jalons pour une histoire des recherches sur les institutions et les pratiques policières en France", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1999, n° 35, pp. 55-72. Le Centre d'Études et de Recherches sur la Police de l'Institut d'Études Politiques de Toulouse a été ainsi fondé en 1976.

⁸ *Patterns of policing*, op. cit.

conservatrice, est génératrice de réticences, qui sont d'autant plus accentuées que l'activité de la police a parfois un caractère quelque peu sordide et ne s'accompagne pas de l'imagerie héroïque qui entoure l'histoire militaire. On peut aussi noter que la police est amenée à pallier les défaillances de l'intégration sociale et à symboliser ce qui "fonctionne mal" dans une société, alors que l'institution militaire illustre, au contraire, l'unité de la société affrontée aux dangers extérieurs.

À cela s'ajoutent les difficultés concrètes qui sont liées à une tradition de secret à laquelle se heurtent d'ailleurs souvent de manière générale, les recherches de science administrative, mais qui est ici considérablement aggravée dans la mesure où le secret peut apparaître comme une nécessité fonctionnelle, indispensable pour permettre à la police d'assurer avec efficacité les missions qui sont les siennes. Ce souci, sinon cette obsession, du secret a d'ailleurs été relevé par tous les chercheurs qui se sont intéressés à la "culture policière" ou ont tenté de décrire "la personnalité de travail" des policiers. Aussi, après avoir souligné que la police a encore moins d'historiens, et surtout de sociologues, que l'armée, est-ce sur cet obstacle que certains mettent l'accent lorsqu'ils constatent que la police est un objet qui se dérobe à l'observation : "Une police est plus disposée à recueillir des renseignements sur les autres groupes qu'à en donner sur elle-même" ⁹.

De plus, la police est une institution qui tend à susciter spontanément des attitudes et des jugements contrastés, souvent fortement influencés par des réactions affectives plus ou moins conscientes ou des préjugés idéologiques ou partisans. De ce fait les écrits sur la police se caractérisent souvent, plus ou moins ouvertement par des orientations systématiquement critiques ou apologétiques. Aussi n'est-il pas facile au chercheur d'adopter en ce domaine l'attitude de neutralité qui doit être la sienne, en évitant, selon la recommandation d'Auguste Comte, de considérer l'objet de ses investigations comme un objet de critique ou d'admiration. D'autre part, à supposer qu'il parvienne à cette objectivité, il lui est encore plus difficile de faire admettre et reconnaître cette neutralité, qui risque d'être toujours vue avec suspicion au gré de préjugés contradictoires. Pour les uns - c'est souvent la réaction des institutions policières elles-mêmes - la curiosité du chercheur sera

⁹ J.W. Lapierre, *Analyse des systèmes politiques*, Paris, PUF, 1973, p. 18.

suspecte de cacher des intentions malveillantes, sinon subversives, tandis que, pour d'autres, l'intérêt scientifique porté à la police ne pourra être que l'alibi d'une complicité inavouable avec le pouvoir établi et avec ses aspects les plus autoritaires et les plus répressifs. Le chercheur se heurte ainsi souvent à une censure - et parfois une auto-censure - idéologique à laquelle il peut lui être difficile d'échapper.

[11]

Par ailleurs, on a déjà pu le noter, un bref historique de la réflexion scientifique sur ces questions amène à constater que la sociologie de la police s'est essentiellement développée dans un contexte anglo-saxon. Aujourd'hui encore, dans beaucoup de pays, comme la France, le nombre des chercheurs s'intéressant à ces questions se décompte en unités ou en dizaines ¹⁰, alors qu'il s'agit de centaines en Grande-Bretagne et de milliers aux États-Unis. Cette observation n'est pas sans conséquences. Car, de ce fait les orientations de la littérature scientifique internationale sont pour une assez large part tributaires des expériences policières britanniques ou américaines et de leurs spécificités ¹¹. À cela s'ajoute un élément intellectuel, qui tient au fait singulier que la création de la police anglaise, au début du XIXe siècle, a fait l'objet d'une sorte de théorisation officielle, afin d'en faire accepter l'existence par une classe politique et une opinion publique très réticentes ¹². Sur cette théorisation s'est construit une sorte de "modèle" idéal de police, qui a influencé la façon d'aborder ces questions et la conceptualisation de celles-ci lorsque, dans les pays anglo-saxons, la sociologie de la police a commencé à se développer. Cette influence s'est étendue à une échelle quasi-universelle avec la systé-

¹⁰ Qui, en dépit - ou à cause ? - de ce petit nombre, ont des difficultés à mettre en œuvre un processus cumulatif de connaissances.

¹¹ À côté des questions de fond, il faut signaler les problèmes formels liés aux difficultés de traduction d'un certain nombre de termes ou d'expressions qui peuvent donner lieu à des confusions et à des contresens, comme *law and order peace keeping*, *maintain of order* ; *riots control*, *police discretion*, *accountability*, *cynism*, *corruption*, *community policing*, *self-policing*, etc.

¹² En France, des débats d'une grande richesse intellectuelle se sont aussi déroulés dans les assemblées révolutionnaires, particulièrement à l'Assemblée Constituante, lorsqu'il s'est agi de créer et de définir le statut de la "force publique". Cf. par exemple l'analyse de ces débats in P. Napoli, *Naissance de la police moderne*, La Découverte, Paris, 2003.

matiation dont ce modèle anglais a fait l'objet dans le dernier quart du XXe siècle, sous l'expression de "police communautaire" ¹³. Assez curieusement on peut d'ailleurs remarquer que cette diffusion s'est opérée au moment où les chercheurs et historiens britanniques tendaient à souligner le caractère en partie mythique de ce "modèle" au regard de la réalité historique.

En tout cas, le poids de ce "modèle" et de ces références anglo-saxonnes existe bien et des chercheurs de langue anglaise, comme A. Brogden, le reconnaissent eux mêmes :

L'ethnocentrisme, l'insuffisance des connaissances comparatives, l'historicisme ont caractérisé la sociologie anglo-américaine de la police. Le chauvinisme prévaut encore... L'incapacité à prendre une vue plus large de l'émergence du policier professionnel a été à peu près totale ¹⁴

[12]

Par exemple, alors que de très nombreux pays se caractérisent ou se sont caractérisés par l'existence de polices à statut militaire (de type "gendarmerie"), l'étude de ce mode d'organisation de la police s'est peu développé, en s'accompagnant souvent de jugements de valeur négatifs, d'une part, parce que l'Angleterre et les États-Unis n'ont pas connu ce type d'expérience et, d'autre part, parce que le "modèle" anglais, s'est construit, au début du XIXe siècle, en opposition à ce type d'institution policière, qui était identifié à un "modèle français" de police que l'on entendait refuser. Ces remarques ont un intérêt tout particulier dans la perspective qui est celle de cet ouvrage, dans la mesure où, comme on le constatera, la vulgate policière britannique s'est aussi construite sur une vision très restrictive et très simplificatrice des rapports du policier et du politique, qui a conduit la littérature scientifi-

¹³ Expression dont on peut considérer que l'équivalent français est la notion de "police de proximité".

¹⁴ Brogden 1989. Observation reprise par R. Mawby in *Comparative policing issues : the British and American experience*, 1990, Londres, Unwin and Hyman, pp. 1-15.

que anglo-saxonne à ne consacrer qu'une place des plus limitées à ces questions ¹⁵.

Concernant ce point, on notera aussi de manière plus générale l'existence dans la littérature internationale de ce que l'on peut appeler un ethnocentrisme historique et socio-politique. La sociologie de la police s'est en effet développée dans la seconde moitié du XXe siècle, dans le contexte de sociétés développées, à la vie sociale et politique relativement pacifiée, régies majoritairement par des États de droit et des systèmes politiques démocratiques. Dans la mesure où les rapports police/politique ont été étudiés, ils l'ont souvent été, plus ou moins consciemment, en fonction de ce contexte. Il en est résulté une tendance à négliger ou à estomper des réalités qui apparaissent peu dans la vie sociale quotidienne, aux aspects complexes et sophistiqués, des sociétés modernes, mais que l'on voit pourtant parfois réapparaître brutalement dans leur crudité, à l'occasion de situations de crise, qui rappellent l'existence de phénomènes élémentaires, dont l'on retrouve aussi la trace quand on s'intéresse au passé des sociétés développées et à leur histoire, ou quand on observe les problèmes que connaissent en la matière un certain nombre de sociétés traditionnelles en cours de modernisation. C'est là un point important à souligner, tant ce type d'ethnocentrisme est omniprésent, avec sa focalisation sur le présent le plus immédiat des sociétés démocratiques occidentales, même lorsque il est traité de périodes ou de sociétés différentes.

Ces considérations illustrent et expliquent donc pour une part le caractère tardif et les limites de la réflexion intellectuelle sur la police, envisagée sur un plan général, et notamment, le peu d'intérêt qui lui a [13] été porté, particulièrement en France ¹⁶. Mais, à supposer que les

¹⁵ Un bon connaisseur de la littérature anglo-saxonne peut ainsi constater à propos de celle-ci : "Les études sur la "haute police" y demeurent encore dans un état de sous-développement" J.P Brodeur, in *Connaître la police*, Paris, IHESI La Documentation Française, 2002, p. 418). Cet auteur, en reprenant une expression de Fouché, qualifie de "haute police" la dimension politique de l'activité policière. Les précautions qu'il prend pour aborder le sujet sont d'ailleurs, elles aussi, révélatrices de la prégnance de l'ethnocentrisme anglo-saxon ici évoqué.

¹⁶ Ainsi, dans sa première édition en 1970, l'*Encyclopædia Universalis* ne comportait pas d'article "police", alors qu'à la même époque on trouvait un article de 20 pages dans l'*Encyclopædia Britannica*.

obstacles évoqués précédemment soient surmontés, d'autres problèmes plus spécifiquement scientifiques se posent au politologue pour appréhender un phénomène aux contours difficiles à cerner et dont on a souvent l'impression qu'intellectuellement il a tendance à se dérober aux prises de l'analyste.

Le premier handicap du chercheur réside d'abord ici dans la complexité d'un objet dont la simple description est déjà problématique. Le recensement et l'identification des diverses forces de police existant à un moment donné dans une société donnée obligent ainsi souvent à démêler un écheveau complexe de structures situées à des niveaux différents et aux statuts très variables. Que l'on pense, pour ne citer que des exemples simples, à la juxtaposition dans un certain nombre de pays de forces policières à statut civil et à statut militaire, ou de forces de police nationales et de forces de police locales, ou encore de forces de police à compétence générale et de forces de police à compétence spécialisée.

Les choses deviennent encore un peu plus compliquées lorsqu'aux perspectives organisationnelles viennent s'articuler les perspectives fonctionnelles. L'inventaire des "fonctions" policières constitue un des sujets de controverse favoris des chercheurs. Si certains auteurs français s'essayaient à la simplification, autour des notions de police d'ordre ou de sécurité publique, de police judiciaire ou d'investigation, de police d'information ou de renseignement ¹⁷ les recherches empiriques sur la réalité du travail policier montrent une diversité beaucoup plus grande des tâches effectivement assurées sur le terrain par la police dans sa pratique quotidienne. Une recherche américaine de ce type aboutit par exemple, avec un pragmatisme tout anglo-saxon, à l'énumération suivante :

- a) arrêter et poursuivre les délinquants ; b) prévenir un certain nombre d'actes délictueux ; c) aider les individus en danger physique ; d) protéger les garanties constitutionnelles ; e) réguler la circulation des personnes et des véhicules ; f) aider ceux qui ne peuvent prendre soin d'eux-mêmes ; g) résoudre les

¹⁷ J.P. Arrighi B. Asso, *La Police Nationale, missions et structures*, Paris, Editions Modernes, 1979; M. Le Clère, *La Police*, Paris, PUF, 1986.

conflits ; h) identifier les problèmes que soulève l'application de la loi ; i) assurer un sentiment de sécurité ; j) promouvoir et préserver l'ordre public ; k) assurer des services d'urgence. ¹⁸

Certes, on retrouve là, par un certain nombre de côtés, la tripartition précédente, mais celle-ci, par exemple, intègre mal l'aspect fonction d'assistance qui apparaît dans certains éléments de cette énumération. En [14] tout cas, ces flottements illustrent la complexité de la réalité policière lorsqu'on tente de rendre simplement compte de la situation existant dans une société donnée.

Cette complexité s'accroît dans des proportions considérables lorsqu'on essaie d'introduire dans la compréhension de l'objet policier une dimension comparative dans le temps et dans l'espace. Dans le temps d'abord, la référence à l'histoire des institutions policières dans chaque pays ou société n'a pas pour effet de simplifier les choses. Tout au contraire, elle révèle une réalité aux aspects extrêmement différenciés, avec des pratiques très diversifiées, des organisations fréquemment très hétérogènes, conséquence, le plus souvent, d'initiatives dans lesquelles le souci de la rationalité a moins de part que le hasard et la pression des événements immédiats. L'histoire policière apparaît souvent confuse et contribue davantage à compliquer l'analyse du problème qu'à sa clarification.

Dans l'espace, la diversité des phénomènes policiers selon les sociétés n'est pas moins grande, avec une forte influence sur celle-ci des histoires et des cultures nationales. À cet égard, il n'est d'ailleurs pas sans intérêt de noter que l'organisation et les comportements policiers constituent un des domaines de la réalité sociale dans lesquels le poids des traditions historiques semble jouer un rôle particulièrement important. Certains ont pu voir par exemple une illustration de cette remarque dans l'histoire policière de l'Allemagne après la seconde guerre mondiale, où, dans un premier temps, chacune des puissances occupantes a spontanément mis en place dans sa zone d'occupation un type de police inspiré de ses pratiques nationales, et où, cette période d'occupation terminée, l'Allemagne Fédérale s'est empressée de reve-

¹⁸ D.J. Bordua et A. Reiss, in A. Niederhoffer et A.S. Blumberg, *The ambivalent force*, Boston, Ginn, 1966, p. 78.

nir au modèle de l'Allemagne de Weimar. Une observation allant dans le même sens pourrait être faite concernant la persistance dans le vocabulaire populaire ou journalistique de termes relatifs à la police qui survivent à leur disparition officielle, comme, par exemple, en France, la survivance de l'expression "Garde Mobile", plus d'un demi-siècle après qu'elle ait fait place à la Gendarmerie Mobile. Ces différences, liées pour une large part à l'histoire, ont pu d'ailleurs paraître si importantes que certains auteurs ont parlé de l'existence et de l'opposition de véritables "modèles" policiers selon les sociétés, en se demandant même parfois si l'on a alors affaire à des réalités d'une même nature, relevant des mêmes catégories conceptuelles, et si les mêmes mots peuvent s'appliquer à des phénomènes aussi divers.

La difficulté à appréhender scientifiquement le phénomène policier tient donc sans nul doute pour une grande part au caractère *polymorphe* d'institutions, dont les formes, l'organisation, le fonctionnement les pratiques présentent apparemment de grandes différences selon les époques et les sociétés, rendant particulièrement délicate toute [15] tentative d'approche unificatrice, qui risque toujours de s'exposer au démenti de telle ou telle expérience concrète, dans tel ou tel pays ou à tel ou tel moment. Aussi n'est-il pas étonnant que les esquisses d'approche comparative sur ces questions tendent plus à souligner la diversité des "polices" que leur unité, et que, dans ce domaine, la réflexion scientifique soit obligée de se tracer un chemin sur un terrain qui a pendant longtemps été laissé en friche et dont l'étude débute à peine aujourd'hui, par des chercheurs dont les vues s'avèrent assez souvent sensiblement divergentes. Il importe donc de souligner que les questions qui seront soulevées dans les pages qui suivent commencent à peine à être explorées et sont souvent matière à controverses, dues à la fois à la complexité de l'objet envisagé et aux incertitudes d'une discipline aux développements récents, qui cherche encore sa voie.

Pourtant malgré l'aspect quelque peu aventureux de cet exercice, et en mesurant les risques nombreux auxquels s'expose une telle entreprise, au caractère un peu inhabituel, c'est une approche *théorique* générale que l'on se propose de mettre ici en œuvre. Cette approche théorique entend se situer, on l'a dit dans la perspective de ce que l'on peut appeler la *sociologie de la police*, c'est-à-dire de l'étude sociologique des institutions policières. Toutefois, dans ce cadre, sera privi-

légée la question cruciale de la place de cet appareil administratif que sont les institutions policières dans l'organisation politique des sociétés, pour tenter de remédier aux carences, déjà évoquées, qui sont en ce domaine celles de la science politique. Il suffit en effet d'ouvrir un manuel de science politique pour constater d'étranges lacunes en ce domaine. Si, souvent les phénomènes de "violence symbolique" y sont traités et assez longuement analysés, c'est beaucoup moins le cas le cas de la "violence physique". Ce silence est d'autant plus étonnant que ces manuels se réclament assez fréquemment de la définition weberienne du politique, en référence au "monopole de la violence légitime", en ignorant les institutions qui en sont pour une large part l'instrument. On retrouve donc ici le constat d'Easton et Dennis cité au début de ces pages. On ajoutera aussi qu'à travers cette enquête il s'agit d'essayer d'y voir un peu plus clair à propos d'une question qui est et a été l'objet de nombreux commentaires dès que l'on rapproche les mots de "police" et de "politique", qui est celle de la "politisation" de la police, en utilisant là une expression très souvent employée, mais qui est très rarement définie et analysée dans ses implications, et à propos de laquelle les approximations journalistiques et polémiques sont légion.

Cette étude constitue donc une tentative pour remédier aux lacunes de la science politique évoquées précédemment et pour essayer de clarifier les débats auxquels on vient de faire référence.

Pour ce faire, cet ouvrage se propose donc une approche sociopolitique de la police, à travers l'analyse des rapports de la police et *du* [16] politique, en essayant de faire apparaître comment la police est susceptible d'intervenir dans le fonctionnement de *tout* système politique, quelles que soient les caractéristiques de celui-ci. Notre propos sera donc de tenter de proposer une analyse *générale*, tout en étant conscient que les phénomènes qui seront mis à jour pourront présenter dans la *réalité* une importance très variable et des formes très diverses en fonction d'un certain nombre de facteurs. Comme, notamment le niveau de développement du système social et politique, la nature du régime politique ou le degré de centralisation/ décentralisation de l'organisation politico-administrative. Il est bien évident en effet que la contribution d'une police municipale au fonctionnement politique d'une ville du Kansas sera sensiblement différente du rôle politique joué par la police d'un État totalitaire ou des fonctions qui peuvent être

celles des forces policières paramilitaires d'un pays en voie de développement. Néanmoins, en dépit et au-delà de cette hétérogénéité incontestable, il peut ne pas être inutile d'essayer de proposer une réflexion *théorique* susceptible de fournir des points de repère pour l'analyse et la compréhension de phénomènes dont l'on a déjà souligné plus haut la très grande complexité.

[17]

**POLICE ET POLITIQUE.
Une approche sociologique**

Chapitre 1

POLICE ET POLITIQUE

[Retour à la table des matières](#)

Avant d'entrer dans le détail de cette analyse des rapports du policier et du politique, les considérations précédentes conduisent à évoquer un certain nombre d'incertitudes conceptuelles sur la notion même de police, qu'il n'est pas possible d'ignorer et qu'il est nécessaire d'éclaircir et de dépasser pour progresser dans l'exploration de la problématique ici retenue, aussi bien en ce qui concerne la définition des concepts de police et de fonction policière qu'en ce qui concerne leurs rapports avec l'organisation et le fonctionnement politique des sociétés.

1 - POLICE ET FONCTION POLICIÈRE

La première démarche, inévitable, et déjà révélatrice des difficultés de cette réflexion, consiste d'abord, en tenant compte des incertitudes et des ambiguïtés que l'on a déjà soulignées, à clarifier le vocabulaire lui-même et à tenter de préciser le mot même de "police", ce qui est

moins facile qu'il ne pourrait le paraître au premier abord en dépit de l'usage banal qui est fait de ce terme.

La fonction policière

En s'interrogeant sur la polysémie française du mot "police", on a pu ainsi dénombrer près d'une dizaine d'utilisations différentes de celui-ci ¹⁹. Dans une approche très générale, on peut dire que ce terme désigne une institution, un groupe social, remplissant une certaine fonction. De ce fait la démarche la plus judicieuse semble devoir être, dans un premier temps, d'ordre fonctionnel, car, historiquement on peut considérer que la fonction précède très largement l'organe et l'apparition d'institutions spécifiques pour l'assurer. La première notion à cerner est donc d'abord celle de *fonction policière*, dont il n'est déjà pas aisé de délimiter les contours, bien que toute réflexion sur la police semble impliquer une enquête préalable sur ce concept.

[18]

Cela étant on peut déjà noter que cette première affirmation n'est pas à l'abri de toute critique. Certains, en effet se fondant sur l'observation empirique de la multiplicité et de la diversité des activités policières, particulièrement dans les sociétés modernes, sont tentés de considérer que vouloir définir la fonction policière constitue une entreprise vouée à l'échec, ne pouvant aboutir qu'à des visions mutilantes et souvent ethnocentriques de la réalité. Dans la perspective de ce défaitisme conceptuel, la réalité policière serait une réalité éclatée, aux aspects si multiples qu'elle résisterait à toute tentative d'en donner une définition cohérente, généralisable dans le temps et dans l'espace ²⁰. Toutefois, comme le note un des tenants de ce point de vue :

¹⁹ Cf G. Carrot *Histoire de la police française*, Paris, Taillandier, 1993.

²⁰ On en vient parfois à dire que la police est ce que le vocabulaire désigne par le mot de police.

le prix de ce scepticisme est la désintégration de l'objet police dans un assemblage de pièces, dont rien n'assure qu'elles se recomposent au sein d'un appareil cohérent ²¹

Aussi, tout en étant conscient de ces objections, c'est pourtant dans cette direction que l'on va essayer de s'engager, en partant de l'hypothèse qu'au-delà du caractère multiforme des activités policières, il doit être possible d'arriver à cerner une sorte d'*essence* de la fonction policière ²².

La difficulté d'une approche conceptuelle est d'ailleurs bien mise en évidence par le nombre des définitions de la police qui sont de type descriptif et énumératif. Ainsi la fameuse définition française du Code de Brumaire An IV : "La police est instituée pour maintenir l'ordre public, la liberté, la propriété, la sûreté individuelle". Ou bien, plus explicite, celle que donne, entre autres dictionnaires, la *Grande Encyclopédie* de 1910 : "On ne connaît guère de société un peu organisée sans qu'il existe un pouvoir de police assurant à ses membres la sécurité intérieure, en réprimant et en prévenant les crimes contre les personnes et les propriétés et d'autre part assurant l'obéissance aux représentants de l'État et l'application des prescriptions édictées par les chefs".

Ces descriptions, choisies de manière tout à fait arbitraire parmi bien d'autres références possibles, font néanmoins apparaître, au-delà

²¹ J.P. Brodeur, *Visages de la police*, Montréal, Presses Universitaires de Montréal, 2004, p. 11. [Livre disponible dans [Les Classiques des sciences sociales](#). JMT.]

²² On peut noter ici que cette tentative s'inscrit à contre courant de la tendance intellectuelle contemporaine à récuser dans beaucoup de domaines l'idée même de "définition", en opposant à cet "essentialisme" la complexité du réel, mais, peut être aussi, en répugnant aux contraintes intellectuelles qu'implique la notion de définition, qui limite la possibilité de jongler avec les mots sans trop se préoccuper de leur exacte signification. En reprenant une image de Tocqueville, on pourrait dire en effet qu'un mot sans définition "est comme une boîte à double fond : on y met les idées que l'on désire et on les retire sans que personne le voie !". (*La Démocratie en Amérique*, in *Œuvres*, Paris, La-font p. 475).

de la diversité des faits énumérés, le lien entre la notion de police et la notion d'ordre social ou d'organisation sociale. La fonction policière est liée à l'existence de rapports sociaux, de relations entre individus et [19] groupes, et de règles relatives à l'agencement de ces rapports sociaux, dont on cherche à assurer l'application et l'observation.

On est ainsi amené quasi-nécessairement à rencontrer un concept d'inspiration anglo-saxonne, emprunté à la sociologie, celui de *contrôle social*, en entendant par là, selon la définition d'un ouvrage d'introduction à la sociologie d'usage courant le processus destiné à "assurer la conformité des conduites aux normes établies [...] pour sauvegarder entre les membres d'une collectivité donnée le dénominateur commun nécessaire à la cohésion et au fonctionnement de cette collectivité" ²³. Définition qui rejoint celle donnée par un sociologue comme Michel Crozier :

Ce sont tous les moyens grâce auxquels une société, un ensemble social, ou plutôt les hommes qui les composent en tant qu'ensemble collectif structuré, réussissent à s'imposer à eux-mêmes le maintien d'un minimum de conformité et de compatibilité dans leurs conduites.

Autrement dit ce sont les mécanismes qui assurent le respect des règles régissant les rapports sociaux lorsque la perception de leur intérêt immédiat ne suffit pas à le fonder et à le justifier aux yeux des individus. *A contrario*, ils ont pour but de "décourager toutes les différentes formes de non-conformité aux normes établies dans une collectivité" ²⁴.

Il suffit de formuler cette définition pour percevoir le lien avec la notion de police, fut-ce dans le sens le plus commun du terme. Toutefois, si la notion de fonction policière paraît difficilement compréhensible sans référence à celle de contrôle social, l'inverse n'est pas vrai, et toute forme de contrôle social n'est pas de nature policière, loin de là.

²³ Guy Rocher, *L'action sociale*, Paris, Seuil, 1978, p. 55.

²⁴ G. Rocher, *ibid.*

Fonction policière et contrôle social

Il faut tout d'abord rappeler que le contrôle social peut prendre deux formes : positive ou négative, selon que la régulation des comportements individuels ou collectifs qu'il réalise se traduit par l'allocation de récompenses pour des comportements "conformes" - contrôle positif - ou, au contraire, par des sanctions en cas de conduites "déviantes" - contrôle négatif. C'est ici évidemment la dimension "négative" qui est surtout à envisager pour progresser dans cette réflexion sur la police.

Il est ensuite nécessaire de faire référence à la distinction que l'on peut opérer entre contrôle social interne et contrôle social externe. Le contrôle social interne ou intériorisé est alors celui qui résulte d'une autodiscipline des individus, fondée sur un sentiment personnel d'obligation morale, sans autre sanction, en cas de déviance, qu'un sentiment intime de culpabilité. Comme le soulignait Durkheim :

Les règles morales possèdent un prestige particulier, en vertu duquel les volontés humaines se conforment à leurs prescriptions simplement parce [20] qu'elles commandent et abstraction faite des conséquences possibles que peuvent avoir les actes prescrits. ²⁵

L'autorité et le pouvoir prescripteur des règles de morale, de politesse ou de savoir-vivre sont très largement fondés sur le sentiment d'obligation intériorisé qui caractérise les formes de contrôle social interne. Certes, cet autocontrôle est pour une large part le résultat d'un apprentissage social, mais, au moment où il s'exerce, il se traduit par une *autodiscipline* que l'individu s'impose à lui-même de façon spontanée, en ayant le sentiment intime de "devoir" respecter les normes concernées.

²⁵ E. Durkheim, *L'éducation morale*, Paris, PUF, 1992, p. 72. [Livre disponible dans [Les Classiques des sciences sociales](#). JMT.]

Il n'en est pas de même dans le contrôle *externe*, qui, lui, résulte de pressions sociale extérieures pour amener les individus à se conformer aux normes établies. Cela étant, ce contrôle externe, est susceptible de prendre deux aspects et cette distinction permet de se rapprocher de la définition de la fonction policière. La première forme de contrôle externe peut être qualifiée *d'immédiate, de sociétale*. Ou de *communautaire*. C'est une forme de contrôle social spontané, inorganisé, informel, qui résulte de la surveillance que les individus composant un groupe exercent les uns sur les autres en sanctionnant mutuellement leurs déviations. La fonction de contrôle est alors diluée dans l'ensemble du groupe et chacun de ses membres est amené plus ou moins à l'exercer. La rumeur, le commérage, la mise en quarantaine ou le lynchage peuvent être considérés comme des formes, d'une gravité variable, de ce contrôle, qui, en général, caractérise les sociétés dites d'interconnaissance, c'est-à-dire des sociétés, de dimension plutôt réduite, dans lesquelles la visibilité des comportements de chacun permet le contrôle de tous par tous.

Ce type de contrôle social informel et spontané a ainsi pendant longtemps caractérisé les sociétés rurales traditionnelles et même les premières formes d'organisation urbaine :

Dans la société traditionnelle le contrôle social s'exerce de manière directe et immédiate, parce que l'univers social y est restreint et que tous les membres se connaissent. Dans le village, le déviant est plus vite repéré que dans la grande ville et subit une sanction presque immédiate. Dans une communauté restreinte, vivant repliée sur elle-même, le contrôle de chacun par tous s'exerce d'une manière presque constante. ²⁶

Évoquant très concrètement le fonctionnement de ce processus de contrôle social dans les villes du nord de la France au XVIII^e siècle, l'historienne Catherine Clément-Denys peut par exemple noter :

²⁶ G. Rocher, *L'organisation sociale*, Paris, Seuil, 1992 p. 100.

Les archives judiciaires montrent incidemment à quel point il était normal pour les hommes et les femmes de l'époque d'intervenir en cas de conflit ou de délit au moins en plein jour. Un vol dans une boutique provoquait immédiatement les cris du marchand et il n'était pas rare que [21] le voleur soit arrêté par les passants "à la clameur publique", et alors, éventuellement remis aux autorités. En cas de vol dans une maison, la victime commençait toujours par faire une enquête auprès de ses voisins pour se renseigner sur la présence suspecte d'un homme ou d'une femme jusque là inconnus dans le quartier. On arrivait ainsi, à retrouver des effets volés dans une auberge à l'autre bout de la ville par simple interrogatoire des voisins et description physique sommaire du suspect. En cas de bagarre, les combattants étaient rapidement entourés et séparés, notamment par les femmes lorsqu'il s'agissait d'une dispute entre hommes. Si une femme était importunée de manière excessive par un homme, elle pouvait trouver refuge dans n'importe quelle maison, qui lui ouvrait la porte et la refermait fermement au nez de l'agresseur. De toute manière, en ville et surtout en journée, aucune activité humaine n'avait de chance d'échapper au regard des autres, dans une société qui reconnaissait peu de droit à la vie privée, et dans un cadre de vie où le contact social était permanent et inévitable. ²⁷

Dans ce contexte, la réduction et le contrôle des déviances résultaient alors, pour une grande part, de la pression directe et immédiate du groupe sur les individus, sans qu'il y ait formalisation et institutionnalisation de ce mécanisme.

²⁷ De l'autorégulation sociale au contrôle policier, la naissance de la police moderne dans les villes du nord de la France au XVIII^e siècle", in Fraile (ed), *Régulation et gouvernance*, Barcelone, Publications de l'Université de Barcelone, p. 101. Cf. aussi, C Clément-Denys, *Sécurité et police au XVIII^e siècle dans les villes de la frontière franco-belge*, Paris, L'Harmattan, 2002.

Ce premier type de contrôle externe, spontané et immédiat est à distinguer d'un autre type de contrôle externe, qui peut être qualifié de contrôle organisé, médiatisé, *institutionnalisé*. Dans ce cas, la pression sociale n'est plus directe, elle est le fait d'une institution plus ou moins organisée, qui se manifeste en cas de déviance, en intervenant au nom de la collectivité. C'est à ce moment que l'on peut estimer que commence à émerger la fonction policière, terme que l'on ne saurait appliquer à la première situation de contrôle social immédiat. Donc, de ce premier point de vue, la fonction policière commence à apparaître, lorsque, dans une collectivité, la tâche d'assurer le respect de certaines des règles régissant les comportements sociaux n'est plus conférée de manière indifférenciée [22] à tous les membres du groupe, mais est confiée par celui-ci à certains de ses membres, investis de cette fonction et agissant au nom du groupe, à la suite d'une sorte d'opération de division du travail social.

Une forme institutionnalisée de contrôle social

Cela étant, cette première approche de la fonction policière demeure en partie insuffisante, car elle reste un peu trop extensive, pouvant inclure par exemple des formes religieuses de contrôle social externe, fondées sur la menace et l'application par des institutions religieuses de sanctions surnaturelles ou magiques. De même, l'institution judiciaire peut être considérée comme une instance institutionnalisée de

contrôle social externe. Il semble donc nécessaire, pour serrer de plus près la fonction policière, de préciser cette première approche et, pour cela, la démarche la plus judicieuse consiste à se référer aux moyens mis en œuvre dans l'exercice de la fonction policière, conçue alors comme *une* des formes du contrôle social externe, médiatisé, institutionnalisé, qui présente la particularité de pouvoir recourir à la contrainte par l'usage de la *force physique* ou de la force matérielle.

Dans cette perspective, la fonction policière apparaît alors comme la fonction dont sont investis certains membres d'un groupe pour, au nom de la collectivité, prévenir et réprimer la violation de certaines des règles qui régissent ce groupe, au besoin par des interventions coercitives faisant appel à l'usage de la force. Ceci ne signifie pas, bien évidemment, que la fonction policière se réduise à l'usage de la force et qu'elle ne se traduise pas aussi par d'autres modes d'action et d'influence, mais, en dernière analyse, c'est néanmoins dans la possibilité *ultime* du recours à la contrainte physique que semble se révéler la spécificité de la fonction policière, lorsqu'on essaie de la distinguer d'autres fonctions qui contribuent au contrôle social. Et ceci, même s'il est vrai, il faut y insister, que dans la pratique quotidienne, cet aspect des choses puisse être inexistant ou quasi-inexistant, et que la police puisse user de beaucoup d'autres moyens d'action et d'influence que l'usage de la force.

Il convient de souligner ici que l'usage de la contrainte physique, fut-elle "autorisée", ne suffit pas, à elle seule, à qualifier la fonction policière, ainsi que le disent pourtant certains auteurs, comme par exemple le chercheur américain Egon Bittner, lorsque celui-ci définit la fonction policière comme un "mécanisme de distribution d'une force non négociable mise au service d'une compréhension intuitive des exigences d'une situation", ou lorsqu'il écrit, de façon plus explicite ²⁸:

²⁸ E. Bittner, "De la faculté d'user de la force comme fondement du rôle de la police", trad, *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1990, n° 3, p. 233 et p. 231.

En somme, la rôle de la police est de traiter toutes sortes de problèmes humains lorsque et dans la mesure où leur solution nécessite, ou peut [23] nécessiter, l'usage de la force à l'endroit et au moment où ceux-ci surgissent.

Les critiques de ce point de vue n'ont pas de peine à montrer que d'autres rôles sociaux sont liés à l'usage de la force²⁹. En fait la référence à l'usage de la force pour définir la police n'a de sens que si le moyen que constitue l'usage de la force est situé par rapport à sa finalité, à savoir une fonction de régulation sociale interne, exercée au nom de la collectivité, ce qui distingue la fonction policière d'autres fonctions sociales pouvant comporter le recours à la force, mais dans d'autres buts, comme, particulièrement la fonction militaire, orientée vers la protection à l'égard des menaces extérieures.

Par ailleurs, il importe ici de ne pas faire de confusion entre cette approche *scientifique* de la fonction policière et l'approche normative de l'action policière. La définition retenue n'implique pas plus une orientation systématiquement coercitive et répressive de l'action policière que la définition weberienne du politique, en référence à la monopolisation de la contrainte physique, n'implique une préférence pour des régimes politiques de type autoritaire. Il s'agit de deux questions différentes, comme on peut le constater dans cette analyse de Raymond Aron datant des années 1950 :

Réserver le droit d'employer la force à un corps particulier est une conquête de la civilisation politique. Rien n'est plus admirable, rien n'est plus symbolique de l'achèvement de la civilisation politique que la pratique anglaise selon laquelle les agents de police ne sont pas armés. À ce moment nous avons franchi pour ainsi dire la dernière étape de la dialectique ; les citoyens sont considérés d'abord comme dangereux les uns pour les autres, d'où la création de la police pour empêcher les citoyens de s'entretuer ; lorsque la pacification, au sens propre du

²⁹Cf. J.P. Brodeur, *Visages de la police*, op. cit, chapitre II.

terme, a atteint la dernière étape, à ce moment la police, qui symbolise l'usage légitime de la violence n'a même plus besoin de porter les armes, instruments physiques de la force. ³⁰

Ce texte illustre bien la différence à faire entre la perspective scientifique - la police définie par la possibilité d'user de la force pour réguler les relations sociales - et la perspective normative - le progrès de la "civilisation politique" se caractérisant par l'usage de plus en plus limité de celle-ci, tant par les individus que par la police elle-même. En même temps, l'évolution plutôt "régressive" qui s'est produite sur ce point en Angleterre depuis la rédaction de ce texte montre le danger de confondre ces points de vue et de sacrifier le point de vue scientifique au point de vue normatif. La recherche de *ce qu'est* la police ne doit donc pas se confondre avec la réflexion, tout aussi nécessaire, sur ce que *doit être* la police.

[24]

Ces premiers éléments de référence ne suppriment cependant pas toute difficulté, dans la mesure où ce mode de régulation interne faisant intervenir le recours éventuel à l'usage de la force par des individus chargés, au nom de la collectivité, de cette tâche, peut s'organiser au sein de groupes de nature très variée, et ceci que l'on considère aussi bien des situations historiques passées que des pratiques contemporaines, avec, par exemple, le développement dans les sociétés développées de ce que l'on a plus ou moins l'habitude aujourd'hui d'appeler des "polices privées", assurant ce type de fonction dans le cadre de groupes spécifiques : entreprises, magasins, banques, universités, etc. À la limite, on pourrait même appliquer ce concept au fonctionnement interne des grandes organisations criminelles du type mafia, lorsque certains de leurs membres sont chargés de faire respecter la "loi" du milieu en usant de moyens souvent violents.

Pour éviter ces confusions, un autre critère semble devoir être introduit dans l'approche de la fonction policière, en faisant référence à la nature des groupes sociaux ainsi régulés et en réservant l'usage du concept de "police" et de "fonction policière" au fonctionnement de

³⁰ *Démocratie et totalitarisme*, Paris, Gallimard, 1962, p. 6. Texte d'un cours professé en 1957.

collectivités considérées par les sociologues comme des sociétés *globales*, en entendant par là des groupes sociaux non spécialisés dans une activité déterminée, mais au sein desquels tous les types de besoins humains sont susceptibles d'être satisfaits et dans lesquels tous les types d'activités humaines peuvent prendre place et se trouvent plus ou moins intégrés et coordonnés, ces groupes étant le plus souvent mais pas toujours, des sociétés à base territoriale, du type nation, tribus, clans, cités, etc., à l'exclusion donc des groupes constitués sur la base d'un type déterminé d'activité, économique, sociale, culturelle, religieuse ou autre. On peut noter que cette approche n'exclut pas la notion de "polices privées" lorsque ces "polices", tout en ayant une origine et un statut "privés", contribuent, avec un contrôle public plus ou moins organisé, à l'application dans un secteur social particulier des règles qui régissent l'ensemble d'une société globale et non de règles propres à un groupe spécialisé.

Un essai de définition

Ainsi, en faisant la synthèse des éléments que l'on vient de dégager, on peut considérer qu'il y a *fonction policière* lorsque, dans le cadre d'une collectivité présentant les caractères d'une société globale, certains des aspects les plus importants de la régulation sociale interne de celle-ci sont assurés par une ou des institutions investies de cette tâche, agissant au nom du groupe, et ayant la possibilité pour ce faire d'user en ultime recours de la force physique. Par là, la fonction policière se distingue de la fonction judiciaire, qui, elle aussi, contribue à la régulation interne d'une société, mais sans avoir la disposition directe, si nécessaire, de la force. Quant à la fonction militaire, si elle comporte, [25] elle, la possibilité d'user de la force, c'est en rapport avec une finalité différente, une finalité externe, de protection contre les menaces extérieures. En précisant ici que, lorsque des forces militaires peuvent intervenir dans des activités de régulation interne, par exemple en matière de maintien ou de rétablissement de l'ordre, elles contribuent dans ce cas à l'exercice de ce que l'on qualifie ici de fonction policière.

Demeure le problème posé par la relation entre cette définition et la diversité des tâches qui sont assurées par les institutions policières

lorsqu'on observe leur activité quotidienne, cette diversité qui conduit certains chercheurs à renoncer à toute tentative de définition de la fonction policière. Du point de vue théorique, qui est celui de ces développements, on peut d'abord noter que cette diversité des tâches est très variable selon les époques et les sociétés et que, donc, si on tente de les inclure dans une définition de la police, celle-ci perd, par là même, de son universalité, alors qu'au contraire les éléments dégagés plus haut semblent pouvoir être retrouvés dans toutes les institutions policières, quelles qu'elles soient, au delà de leur diversité apparente. En conséquence, ces diverses fonctions concrètes apparaissent d'un point de vue théorique, comme des fonctions *secondes* par rapport à la définition de l'*essence* de la fonction policière que l'on tente d'établir ici, c'est-à-dire que ce sont des fonctions dont l'on a chargé les institutions policières (ou dont elles se sont chargées elles-mêmes) pour des raisons variées et conjoncturelles, tenant souvent comme on le verra plus loin ³¹. aux caractéristiques fonctionnelles ou organisationnelles exigées par leur fonction principale ou, parfois, simplement, du fait des hasards de l'histoire.

Après avoir posé cette définition, il convient de souligner fortement que l'on ne peut sans doute comprendre la place de la fonction policière dans une société, et comme on le verra ultérieurement, l'individualisation d'institutions spécifiques pour l'exercer, sans envisager la façon dont se structure l'ensemble de ses mécanismes de régulation sociale. L'histoire de la police comme les formes concrètes de l'action policière contemporaine ne sauraient se concevoir et s'expliquer sans prendre en compte cet arrière-plan. En effet, un certain nombre de fonctions qui, dans les sociétés modernes développées, sont assurées par des services de police l'étaient à d'autres époques et dans d'autres sociétés, par les mécanismes de contrôle social non-policiers évoqués précédemment (contrôle intériorisé, contrôle sociétal), au point que dans certaines sociétés traditionnelles - relativement rares il est vrai - il peut être difficile d'arriver à discerner un quelconque embryon de fonction policière. Encore une fois, une réflexion sur la police sans référence à la réflexion sur le problème du contrôle social dans son ensemble paraît vouée à l'échec et ceci explique parfois certains étonnements naïfs devant le fait [26] que les institutions policières soient

³¹ Cf. *infra* Chapitre 9.

finallement dans beaucoup de sociétés modernes, d'apparition relativement récente (par exemple le XVI^e-XVIII^e siècle dans les sociétés européennes).

De ce point de vue, il semble que l'on puisse d'ailleurs déceler un rapport plus ou moins inversement proportionnel entre le développement des formes de contrôle social de type policier et l'importance sociale des processus informels de régulation évoqués précédemment. Plus l'efficacité et l'importance sociales de ces derniers s'effacent et plus une tendance à l'organisation d'un mode de régulation à caractère policier s'instaure. C'est, par exemple, ce que souligne intuitivement un policier contemporain, lorsque celui-ci constate :

Moi j'ai grandi dans la cité de Montreuil. Dans les années 70, il y avait l'ordre. Et l'ordre, c'était quoi ? Ce n'était pas la police. C'était le gardien d'immeuble et le distributeur de journaux ! Aujourd'hui, il n'y a plus de gardien d'immeuble et plus de type qui distribuait *L'Huma* le dimanche et qui disait à son copain : "Dis donc, fais attention, ton fils, il a encore fait une connerie tout à l'heure", ou "Fais attention, il a encore marché sur les pelouses ". Aujourd'hui, on peut pisser sur les pelouses, balancer sa canette de bière sur le trottoir, tout le monde s'en fout ! Pas, à cette époque ! Il y avait toujours un type qui était respecté et qui faisait le rappel à l'ordre, le rappel à la loi. Pas au sens sécuritaire, mais, simplement pour maintenir une cohésion sociale, des règles du jeu, un savoir-vivre. Aujourd'hui, tout s'est déglingué. Et c'est nous qui gérons ça en première ligne. ³²

On peut penser que ce processus a aussi joué un rôle important dans le développement historique de la fonction policière et dans l'apparition d'institutions spécialisées dans son exercice. Ce que remarque, par exemple, une historienne de la "genèse de la police moderne", en évoquant les changements en ce domaine constatés, en France, au XVI^e siècle :

³² In J.P. Corcelette, *La police, les "mal-aimés" de la République*, Paris, Balland, 2003, p. 154.

Dans le registre de la justice seigneuriale de Saint-Martin-des-Champs à Paris, on trouve plusieurs fois la mention "pris par les voisins" ou "à chaude chasse et à cris de voisins". Cette solidarité née du sentiment d'appartenir à une même communauté s'est peu à peu affaiblie à mesure que de nouveaux arrivants imposaient leur présence et que les relations de voisinage, de famille, de métier, se diluaient dans un espace urbain en constance expansion. Signe des temps, en 1522, un édit d'Henri II ordonne aux habitants d'une ville où un crime vient d'être commis de se lancer à la poursuite du meurtrier et de donner l'alarme aux gardes des portes pour qu'il ne puisse s'échapper. Cent ou deux cents ans plus tôt ils le faisaient sans qu'on leur demande. ³³

Cette évolution est ici mise en relation avec l'urbanisation, mais d'autres facteurs ont contribué à ces changements, qui ont tendu à diminuer le poids des formes traditionnelles de contrôle social sur des populations de plus en plus anonymes et mobiles.

Dans cette perspective, il n'est d'ailleurs pas sans signification de remarquer que, historiquement, les premiers milieux à être concernés par les contrôles [27] de type policier ont été en général les populations instables, qui, de ce fait, étaient socialement mal intégrées et échappaient aux contrôles communautaires informels : soldats, déserteurs, nomades, vagabonds, mendiants, étrangers, forains, colporteurs, travailleurs saisonniers, sans-domicile-fixe, gens "sans aveux", ouvriers au XIXe siècle, etc ... ³⁴. Comme on a pu le noter, à la fin du XXe siècle, "le vagabond incarne la pire figure sociale, antithèse du paysan, fixé dans son village [i.e : soumis au contrôle sociétal] et respectueux des traditions [i.e : se conformant aux normes intériorisées] ³⁵. Dans le même sens, on peut souligner, *a contrario*, la ten-

³³ A. Lebigre, in *Histoire et Dictionnaire de la Police*, Paris, R. Laffont 2005, p. 155.

³⁴ Cf. dans ce sens les très riches contributions à l'ouvrage collectif : *Police et migrants. France 1867-1959*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2001.

³⁵ H. Lagrange, *La civilité à l'épreuve*, Paris, Seuil, 1995, p. 126.

dance spontanée, dans beaucoup de sociétés, à imputer, à tort ou à raison, la délinquance à "l'étranger", à "l'inconnu" qui, presque par définition, échappe au filet du contrôle communautaire. Ainsi, au XVIIIe siècle, Diderot pouvait vanter à Catherine de Russie l'efficacité de l'organisation de la police de Paris en ces termes :

Un étranger arrive-t-il dans la capitale, en moins de vingt-quatre heures on pourra vous dire, rue Neuve-Saint-Augustin ³⁶, qui il est, comment il s'appelle, d'où il vient pourquoi il vient où il demeurera, avec qui il est en correspondance, avec qui il vit. ³⁷

Cette argumentation est révélatrice de l'importance accordée à ce rôle de la police, par l'auteur comme par la destinataire de cette lettre en illustrant les observations précédentes, que l'on trouve confirmées par une déclaration de 1731, donnant pour mission à la Maréchaussée la surveillance de tous ceux qui, "n'ayant ni profession, ni métier, ni domicile certain, ni bien pour subsister, ne peuvent être avoués ni faire certifier de leur bonne vie et mœurs".

Pour cette raison, et assez paradoxalement la police peut d'ailleurs être considérée comme une institution liée au développement de l'autonomie des individus et du pluralisme interne des sociétés. Contrairement à certaines idées reçues ³⁸, les formes juridiques, policières et étatiques de contrôle social ne se sont pas développées dans un espace sans contrôle, mais dans des sociétés où le contrôle social s'exerçait autrement. Pour une large part, on peut considérer que leur apparition a accompagné le passage de sociétés de type *holiste*, très intégrées, dans lesquelles les mécanismes d'autodiscipline et d'autocontrôle social jouaient un rôle primordial, en ne laissant qu'une faible place à l'initiative et à l'autonomie individuelle, à des sociétés de type "*indivi-*

³⁶ Siège de la Lieutenance de Police de Paris.

³⁷ Lettre à Catherine II citée par G. Perrault *Le secret du Roi. L'ombre de la Bastille*, Paris, Fayard, 1995, p. 117.

³⁸ Dont l'on trouve l'écho dans l'ouvrage précité, *Police et migrants*, qui semble parfois considéré les phénomènes décrits comme le passage à une période de contraintes disciplinaires pesant sur l'individu, comme si les formes sociales antérieures de contrôle social n'étaient pas aussi contraignantes, sinon plus.

dualiste" ³⁹ C'est-à-dire [28] des sociétés dans lesquelles les contraintes sociétales directes et immédiates, qui assuraient la conformité sociale des conduites individuelles, se sont diluées du fait de plusieurs phénomènes socio-culturels, comme le progrès des communications, l'urbanisation, l'industrialisation, la démocratisation ou le pluralisme culturel, qui constituent autant de caractéristiques de la "modernité" des sociétés développées.

Arrivé à ce point, après cette enquête sur la fonction policière, située dans ses relations avec le contrôle social, se pose la question du rapport avec l'organisation politique.

2- FONCTION POLICIÈRE ET ORGANISATION POLITIQUE

[Retour à la table des matières](#)

Pour ce qui est de cette relation du politique et du policier, on peut d'abord considérer que ce lien n'existe pas encore vraiment lorsque la fonction policière, telle qu'elle a été définie plus haut, s'exerce seulement pour mettre en œuvre des normes d'origine coutumière, sans qu'existe un véritable pouvoir décisionnel régissant la collectivité considérée. Ainsi, lorsque, dans certaines sociétés tribales ou dans certains groupes traditionnels, on recourt pour ce faire, de manière plus ou moins provisoire et ponctuelle, à une institution dont le seul rôle est d'assurer, sans autre possibilité d'initiative, le respect de principes coutumiers, au besoin par le recours à la force. Dans ce cas, il y a fonction policière, mais il n'y a pas d'organisation politique. Un élé-

³⁹ Ce contexte permet de comprendre pourquoi un philosophe de l'individualisme comme Alain a pu écrire en faisant implicitement référence à la pression sociale immédiate dans les sociétés traditionnelles : "la force d'une police qui n'est que police m'effraie moins. L'agent ni le garde municipal n'entreprennent point sur mes pensées ; ils ne visent point à me convertir ; ils ne montrent point cette redoutable foi qui convertit déjà par l'imitation volontaire. Ainsi n'y a-t-il rien de plus facile que d'obéir à la police. L'ordre est assuré et la liberté de chacun est sauvée en même temps". (*Œuvres*, Paris, Gallimard, p. 487).

ment supplémentaire paraît donc nécessaire pour faire apparaître la liaison avec le politique.

La relation avec le politique

Le lien avec le politique n'apparaît que lorsque se pose la question de l'origine des normes mises en œuvre par l'exercice de la fonction policière. C'est alors que ce lien se crée, lorsqu'un pouvoir *politique* - c'est-à-dire une autorité disposant du pouvoir collectif de prendre des décisions et d'édicter des règles à caractère obligatoire, avec la capacité d'innovation sociale que cela implique⁴⁰ - s'institutionnalise, en ayant la possibilité de les faire respecter par, si nécessaire, l'usage de la force physique, c'est-à-dire par la mise en œuvre de ce que l'on appelle ici la fonction policière⁴¹. Autrement dit la fonction policière peut s'exercer dans un groupe sans organisation politique de ce groupe, dans le cas, plus ou moins hypothétique, d'une régulation exclusivement fondée sur [29] des règles coutumières, mais, en revanche, la *politification* d'une société - en entendant par là sa transformation en société politiquement organisée - suppose la capacité d'exercer la fonction policière, c'est-à-dire la capacité de faire exécuter les décisions prises et les règles édictées au nom de la collectivité, au besoin par l'usage de la force.

Ce lien est d'ailleurs particulièrement net chez les auteurs qui utilisent ce concept de "politification", comme le faisait le politologue Marcel Prélôt lorsque celui-ci le définissait de la manière suivante : "la politification d'un milieu se révèle lorsqu'on y rencontre une organisation propre, consacrée au maintien et à la survie d'un groupe grâce à l'influence qu'elle exerce au moyen de la contrainte monopolisée à son profit⁴². On retrouve ainsi la définition classique du politique par Max Weber :

⁴⁰ Cf J.W. Lapierre, *Vivre sans État ?*, Paris, Seuil, 1986.

⁴¹ Cf J.L. Loubet del Bayle, "De la science politique", *Revue québécoise de science politique*, 1992, n° 20, pp. 95-127.

⁴² *Sociologie politique*, Paris, Dalloz, 1973, p. 71.

Il y a collectivité politique lorsque son existence et la validité de ses règlements sont garanties de façon continue, à l'intérieur d'un territoire géographique, déterminé par l'application et la menace d'une contrainte physique de la part de la direction administrative.

Ainsi, quelles que soient les approches du phénomène politique, et sous réserve du débat anthropologique et ethnologique qui s'est instauré sur la question d'hypothétiques "sociétés sans État" ⁴³, il apparaît que, dans la plupart des sociétés, la force, qui s'exerce particulièrement à travers la mise en œuvre de la fonction policière, est selon le mot de Julien Freund, "un moyen essentiel du politique et appartient à son essence" ⁴⁴.

Et cela, même s'il est vrai que le fonctionnement concret de l'organisation politique d'une société ne saurait être réduit - à l'image d'ailleurs de ce qui a été dit précédemment de la police - à cette possibilité ultime de recours à la force physique, car le pouvoir politique comporte aussi - sinon plus - une dimension consensuelle tout aussi importante et fondamentale, que rappelle - par exemple, parmi d'autres exemples possibles - un théoricien du politique comme Jean-William Lapierre, quand il définit le pouvoir politique comme :

une combinaison variable d'autorité légitime (recours au consensus) et de puissance publique (recours à la coercition), qui rend certaines personnes ou certains groupes capables de décider pour (et au nom de) la société globale tout entière et de commander à celle-ci pour faire exécuter les décisions prises. ⁴⁵

On notera que ce texte introduit un élément important pour la définition du politique, que l'on a déjà envisagé à propos de la police afin d'éviter certaines ambiguïtés, dans la mesure où il substitue à la notion

⁴³ Cf J.W. Lapierre, *Vivre sans État ?*, op. cit.

⁴⁴ *Qu'est ce que la politique*, Paris, Seuil, 1966, p. 128.

⁴⁵ *Analyse des systèmes politiques*, op. cit., p. 35.

de collectivité territoriale utilisée par Max Weber, qui peut s'avérer parfois trop restrictive, la référence à l'organisation de sociétés globales.

[30]

Ainsi, si l'on définit la fonction policière comme la fonction consistant à assurer la régulation interne d'une société globale et le respect d'un certain nombre des règles qui la régissent par le recours éventuel à des interventions coercitives faisant appel à l'usage de la force, le rapport de celle-ci avec l'organisation politique est évident. Ces règles sont en effet celles que définit ou garantit le pouvoir politique. Quant à la possibilité du recours à la contrainte physique, à laquelle font référence les définitions précédentes du politique, elle se manifeste particulièrement dans l'exercice de la fonction policière. Dès lors, on peut dire que toute organisation politique comporte une dimension policière et la fonction policière apparaît comme *consubstantielle* à l'organisation politique d'une société⁴⁶. Ce qui justifie le constat du chercheur américain David H. Bayley, lorsqu'il remarque que "police et politique ne peuvent pas plus être séparés que la lame d'un couteau et le fil de cette lame".

Cette consubstantialité est encore confirmée si l'on observe que l'organisation politique d'une société comme l'exercice de la fonction policière trouvent leur légitimation dans la référence au même concept d'*ordre*, la finalité du politique étant à côté de la sécurité extérieure, d'assurer l'ordre interne, la "concorde intérieure", au sein du groupe social politiquement organisé, tandis que la fonction policière renvoie aux moyens mis en oeuvre pour atteindre cet objectif. De même, il est de tradition de considérer le pouvoir de police comme un "pouvoir régalien", comme un attribut fondamental de l'État, et ce n'est pas un hasard si c'est là un des domaines dans lesquels les États sont les plus jaloux de leur souveraineté.

Enfin, il n'est pas sans intérêt de noter que l'histoire sémantique du terme même de police va dans ce sens, en identifiant police et société politique. Etymologiquement d'abord, le mot police est en rapport, comme on l'a souvent souligné, avec le mot grec "polis" désignant la ville et le terme "politeia" qualifiant le gouvernement de la cité et l'or-

⁴⁶ Sous réserve, encore une fois, du cas discuté de "sociétés sans État".

dre qui en résulte. En outre, pendant longtemps, jusqu'au début du XVIII^e siècle, le terme de police était utilisé, dans la langue française, comme dans la langue anglaise, pour désigner l'ensemble des activités administratives relatives au gouvernement de la société. "L'administration, telle que nous l'entendons aujourd'hui, constatait l'historien du droit Olivier Martin, était exprimée dans notre ancien droit par le mot police".

Une approche controversée

Au terme de cette enquête, il faut rappeler que cette approche, qui est parfois dite "weberienne", des rapports du policier et du politique ne fait pas l'unanimité chez les sociologues de la police, avec des controverses tournant plus ou moins explicitement autour du lien entre le [31] concept de police et les notions de contrainte et de coercition, en mettant en cause la référence au recours possible à la force physique.

C'est ainsi que, si des auteurs, comme les chercheurs américains Egon Bittner ou David H. Bayley, ont vigoureusement souligné la référence à l'usage de la force physique pour cerner et identifier la nature du phénomène policier, d'autres, à l'image du sociologue québécois Jean-Paul Brodeur, l'ont tout aussi nettement contestée. Celui-ci fonde sa position sur un certain nombre d'arguments, comme la diversité contemporaine des fonctions sociales assurées par la police, la place parmi celles-ci de tâches qui relèvent souvent dans la pratique des notions de service et d'assistance, l'importance des demandes sociétales et de la coopération police-public dans l'efficacité de la police, ou encore le rôle que jouent les représentations symboliques et idéologiques dans l'effectivité de la régulation policière par rapport au recours à la force.

Cela étant, on peut néanmoins déjà noter que ces considérations, qui sont souvent liées en Amérique du Nord au développement récent de toute une littérature autour de la notion de "police communautaire",

ne semblent pas être exemptes de toute préoccupation normative ⁴⁷. En effet certains de ces auteurs paraissent craindre qu'une définition *scientifique* de la police incluant une référence à la notion de contrainte physique n'induisse de la part de la police et des policiers des comportements faisant trop de place à des attitudes coercitives, peu respectueuses des droits et des libertés des individus et trop peu soucieuses de développer la collaboration de la police avec le public, en négligeant de prendre en compte le service des intérêts de celui-ci. Si ces préoccupations ne sont pas sans justification sur le plan normatif ⁴⁸, il n'en reste pas moins que leur validité scientifique reste discutable ⁴⁹. Notamment dans la mesure où elles tendent à diluer l'identité conceptuelle de la fonction policière, dont la frontière avec d'autres fonctions d'assistance sociale tend alors à devenir de plus en plus floue, au point qu'elle en arrive à se réduire à une fonction générale et indifférenciée d'intervention, lorsque "quelque [32] chose se produit qui ne devrait pas se produire et au sujet de laquelle il vaudrait mieux que quelqu'un intervienne tout de suite" ⁵⁰.

⁴⁷ Ce que confirme J.P. Brodeur lorsqu'il remarque que cette notion "a pour conséquence que la légitimité du recours à la force par la police est remise en question " (*Visages de la police, op. cit.*, p. 20).

⁴⁸ La confusion du scientifique et du normatif est par exemple très sensible dans un texte comme celui-ci : "Le mode d'action privilégié de la police de communauté est la persuasion, obtenue au moyen de la communication. Ce mode d'action s'oppose au modèle plus traditionnel qu'est la coercition qui s'exerce par le recours à la force (armée). Poux un nombre considérable de théoriciens conservateurs de la police, celle-ci trouve sa définition dans le monopole qu'elle exerce sur l'usage légitime de la force. *C'est pourquoi ces théoriciens ont adopté une position critique par rapport au modèle de police de communauté*, qui ne peut sans renoncer à sa nature même, reposer sur la coercition (J. P. Brodeur, *Visages de la police, op. cit.* p. 142). Les italiques sont de nous.

⁴⁹ À noter que les années récentes ont vu réapparaître des débats prenant en compte cet aspect de la réalité policière avec les interrogations sur la "militarisation" ou la "paramilitarisation" de certaines activités policières aux États-Unis ou en Grande-Bretagne. (Cf. F. Lemieux, B. Dupont *Police et militarisation des appareils policiers*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2005).

⁵⁰ E. Bittner, "Florence Nightingale in pursuit of Willie Sutton : a theory of the police", in *Aspects of police work*, Boston, Northeastern University Press, 1990, p. 249.

On notera d'ailleurs que ces considérations ne sont pas aussi nouvelles qu'elles peuvent le paraître et qu'elles viennent confluer avec une argumentation plus ancienne, dont les initiateurs ont été notamment un certain nombre d'observateurs et d'historiens de la police anglaise, comme l'américain Raymond Fosdick ou l'anglais Charles Reith ⁵¹, qui ont développé l'idée d'une spécificité du modèle anglais de police, dans lequel la police serait en quelque sorte un produit immanent des demandes sociétales, en mettant en œuvre une "autorégulation" (*self-policing*) consensuelle (*policing by consent*) de la communauté par elle-même, avec, de ce fait un minimum de recours à la force. La création de la "Nouvelle Police" de Londres par Robert Peel au début du XIXe siècle ⁵² serait l'illustration archétypale de ce modèle de police répondant aux besoins de la société, à l'exclusion de toute préoccupation politique. À ce modèle s'opposerait le modèle européen, ou continental, dans lequel le développement de l'appareil policier aurait été essentiellement lié à des considérations politiques, et notamment au processus de construction de l'État en donnant à l'exercice de la fonction policière un aspect beaucoup plus violent et beaucoup plus coercitif qu'en Angleterre. Ainsi, dans cette perspective, quelque peu ethnocentrique, tendraient à s'opposer un modèle anglais de "police du peuple" et un modèle continental de "police du prince", qui, pour l'opinion anglaise du début du XIXe siècle, aurait trouvé sa forme la plus achevée et la plus pernicieuse dans les pratiques françaises de la monarchie et de l'Empire ⁵³. Une telle dichotomie se retrouve dans des formules tendant à opposer des polices "organisées de fa-

⁵¹ R.B. Fosdick *European Police Systems*, 1915, réed, New York Century Co. 1972 ; C. Reith, *The Blind Eye of History : a study of the origins of the present police era*, Londres, Faber and Faber Ltd, 1952. Dans le même sens cf. B. Chapman, *Police State*, Londres, Mac Millan, 1971.

⁵² À qui les policiers anglais doivent leur surnom de "bobby", diminutif de Robert.

⁵³ Le principal journal londonien le *Daily Universal Register*, ancêtre du *Times*, écrivait ainsi : "Notre Constitution ne peut admettre rien qui ressemble à la police française et beaucoup d'étrangers nous ont déclaré qu'ils préféreraient laisser leur argent entre les mains d'un voleur anglais que leur liberté entre celles d'un lieutenant de police."

çon à répondre à ce qui vient d'en bas" à des polices "organisées pour répondre à ce qui vient d'en haut" ⁵⁴

En se situant dans une perspective différente, un point de vue analogue se retrouve dans un certain nombre d'analyses d'inspiration plus ou moins marxiste, qui considèrent que la police est fondamentalement l'instrument privilégié du pouvoir politique et de l'État pour leur permettre de jouer le rôle qui est le leur dans le cadre de la lutte des classes, [33] en arbitrant par ce moyen les conflits de classe et en ayant ainsi la possibilité d'imposer et de légitimer la situation de la classe qui est en position socio-économique de classe dominante. Dans cette perspective, la police ne pourrait donc être au service d'intérêts "communautaires" collectifs et ne serait qu'une expression médiatisée des intérêts d'une fraction de la société imposée par la force.

Leçons d'une controverse

Si ces remarques ne semblent pas devoir remettre fondamentalement en cause l'approche de la fonction policière et de son rapport au politique qui a été évoquée, elles présentent néanmoins l'intérêt de souligner que la régulation sociale réalisée par la mise en œuvre de la fonction policière peut avoir des finalités et des conséquences qui, sans être contradictoires, sont susceptibles de correspondre à des logiques différentes, pour répondre à des besoins différents, en induisant un certain nombre de conséquences spécifiques.

Ce que rappellent les développements sur la "police communautaire" et sur la "police du peuple", c'est que la mise, en œuvre de la fonction policière s'inscrit pour une part, dans une perspective de *besoins sociétaux* presque élémentaires, de réponse à une "demande sociale", en notant d'ailleurs que ces besoins ne sont pas sans rapport avec ceux qu'est aussi censée satisfaire l'organisation politique des sociétés. À savoir, selon les analyses, le besoin spontané, "naturel", de justice et d'équité dans l'agencement des relations sociales, le besoin de coordi-

⁵⁴ D.H. Bayley, cité in Conseil de l'Europe, *Les pouvoirs et responsabilités de la police dans une société démocratique*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2000, p. 50.

nation plus ou moins rationnelle des comportements pour faire face efficacement aux nécessités de l'action collective et de l'intérêt général, ou bien encore, de manière plus élémentaire, dans une vision de type hobbesien, le besoin d'assurer la sécurité des personnes et des biens et d'éviter que la vie sociale se réduise à des rapports de force, générateur d'une "guerre de tous contre tous".

C'est ce dernier aspect que, dans son livre sur le pouvoir et la légitimité, soulignait par exemple, un philosophe du politique comme Guglielmo Ferrero, lorsqu'il rappelait des réalités brutales que la sophistication des sociétés modernes a parfois tendance à faire oublier :

Chaque homme sait qu'il est plus fort que certains de ses semblables et plus faible que d'autres ; seul, dans l'anarchie totale, il serait la terreur des plus faibles et la victime des plus forts ; il vivrait en tremblant et en faisant trembler. C'est pourquoi, toujours et partout la majorité des hommes renonce à terroriser les plus faibles pour avoir moins à craindre des plus forts : telle est la formule universelle de l'ordre social. ⁵⁵

On peut ajouter, à la suite de Ferrero, que ce besoin d'ordre et de règles du jeu social s'inscrit de manière moins dramatique, mais finalement [34] tout aussi pressante, dans la perspective d'un besoin de prévisibilité des comportements, pour que l'agencement des processus quotidiens de la vie sociale soit possible :

L'indépendance souveraine dans laquelle l'esprit agit et se manifeste est l'essence de la nature humaine. Mais elle est aussi le tourment et la grande difficulté de la vie des hommes. Il est évident que pour vivre en société, il faut que les hommes puissent prévoir dans une certaine mesure quelles seront respectivement leurs actions et réactions, au moins dans les circonstances qui ne sont pas trop exceptionnelles [...] La vie sociale n'est permise que si chacun de nous peut prévoir à peu près comment se comportera dans chaque circonstance au moins la grande ma-

⁵⁵ *Le pouvoir*, Paris, Hachette, 1988, p. 34.

porité des hommes. La société repose donc sur la contradiction entre la liberté humaine et le besoin social de réactions prévisibles. ⁵⁶

C'est là un besoin de régulation sociale qui est souvent oublié, tant il est devenu "naturel" que l'organisation sociale y réponde.

On remarquera ici que, si ce besoin de "réactions prévisibles" a toujours existé, il présente sans doute une acuité particulière dans les sociétés complexes que sont les sociétés modernes. Le sociologue Norbert Elias a bien montré comment celles-ci se caractérisent par une différenciation croissante des fonctions, qui rend de plus en plus nécessaire cette prévisibilité. Le comportement de chacun supposant la prévisibilité du comportement des autres, et réciproquement.

Cette différenciation emporte une augmentation continuelle du nombre des fonctions et des hommes, dont chaque individu, qu'il accomplisse les travaux les plus simples et les plus ordinaires, ou les plus compliqués et les plus rares, dépend entièrement. Ainsi, les comportements d'un nombre accru de personnes doivent être accordés, des actes interdépendants organisés avec plus de rigueur et de précision, pour que chaque acte isolé remplisse sa fonction sociale." ⁵⁷

Et Elias de prendre, à juste titre, comme exemple la régulation de la circulation, qui illustre avec une particulière force démonstrative cette interdépendance et cette nécessaire prévisibilité des comportements.

Par là est donc rappelé que le "besoin de police" est pour une part le résultat d'une forte pression sociétale, une réponse à des attentes très immédiates et très concrètes des membres d'une société. C'est là notamment un facteur favorable à leur adhésion et à leur collaboration à l'exercice de la fonction policière, en permettant de limiter de ce fait

⁵⁶ *Ibid.* p. 306.

⁵⁷ N. Elias, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Editions Presses-Pocket 1990, p. 185.

le recours à la force. Ce besoin immédiat social et individuel, d'organisation, d'ordre, de sécurité, d'équité, c'est celui qui s'exprime, par exemple, dans sa forme la plus originelle et la plus spontanée, avec la légitime défense et qui se prolonge, dans certains contextes, avec la génération d'institutions [35] ou de pratiques collectives d'auto-défense apparaissant comme une réponse immanente à des besoins sociétaux particulièrement impérieux. Cette référence aux besoins sociétaux et aux attentes des populations justifie aussi que les citoyens puissent se voir appelés, au nom de leurs intérêts les plus immédiats, à s'associer directement à l'activité de la police, soit en étant amenés à y participer, en s'intégrant plus ou moins dans ses rangs (milices, corps de supplétifs...), soit en contribuant à son financement (financement des "guets soldés" dans les communes médiévales...), soit en intervenant dans le recrutement de ses agents (élection), soit en collaborant à son action (communication d'informations...).

On notera toutefois, dès maintenant, que la présentation qui valorise cette idée de police au service de la communauté et des besoins sociétaux, en répondant à l'existence des "demandes sociales", a tendance à occulter le fait que, le plus souvent, ces attentes et ces aspirations sociétales ne sont pas homogènes et spontanément convergentes. Au contraire, elles sont fréquemment peu cohérentes, contradictoires, exigeant de ce fait des choix, des arbitrages, avec en arrière plan la question des instances appelées à les effectuer, ces instances étant en fait souvent, de manière plus ou moins organisée, des instances à caractère politique.

A contrario, les références à "la police du prince" soulignent que lorsque l'exercice de la fonction policière s'inscrit dans le cadre de l'organisation et du fonctionnement politique d'une société, celle-ci est amenée aussi à présenter une certaine "extériorité" par rapport aux besoins directement sociétaux, dans la mesure où elle est alors appelée à répondre aux besoins spécifiques de l'autorité politique et à répondre ainsi à des demandes "politiques" coexistant avec les demandes sociétales évoquées précédemment, des demandes orientées notamment vers la sécurité et la protection des institutions et des autorités politiques établies ou vers l'extension de leur "pouvoir" sur la société.

Certains - tel Michel Foucault ⁵⁸ - en viennent même à considérer que les institutions policières n'existeraient qu'en fonction de cette seule finalité et que l'aspect "communautaire" de leur activité de protection des personnes et des biens ne constituerait qu'un alibi idéologique pour masquer une logique d'affirmation et de développement du "pouvoir" et de son "contrôle" de la population :

Sans délinquance, pas de police. Qu'est-ce qui rend la présence policière, le contrôle policier tolérables par la population sinon la crainte du délinquant ? Vous parlez d'une aubaine prodigieuse ! Cette institution si récente et si pesante de la police n'est justifiée que par cela. Si nous acceptons au milieu de nous ces gens en uniforme, armés alors que nous n'avons pas le droit de l'être, qui nous demandent nos papiers, qui viennent rôder devant le pas de notre porte, comment serait-ce possible s'il n'y avait pas les délinquants ? Et s'il n'y avait pas tous les jours dans les [36] journaux des articles où l'on raconte combien les délinquants sont nombreux et dangereux.

La seule logique politique de la "domination", éventuellement sous-tendue, selon certains, par la logique des rapports de classes, serait alors le moteur essentiel du développement des institutions policières et leur justification dernière. Ce qui aurait pour conséquence de réduire la dimension consensuelle de l'action policière, et de rendre plus fréquents et plus nécessaires l'usage de la contrainte et le recours à la force.

Sans aller jusqu'à une position aussi extrême, c'est cet aspect du rôle de la police que le ministre de la Police de l'empereur Napoléon, Joseph Fouché, désignait en parlant de "haute police", introduisant ainsi implicitement une distinction entre une "haute police" à objectif politique et une "basse police" à finalité sociétale ⁵⁹. En tout cas, cette

⁵⁸ M. Foucault "Entretien avec J.J. Brochier", *Magazine littéraire*, n° 101, juin 1975.

⁵⁹ Terminologie reprise par certains chercheurs comme J.P. Brodeur, "High policing and low policing : Remarks About the Policing of Political Activities", *Social Problems*, 1983, 30, 5.

perspective fait apparaître que la fonction policière comporte aussi une *dimension politique*, engendrant des rapports plus distants avec la population et dans lesquels le recours à la force jouerait un rôle plus important. Avec un autre vocabulaire, c'est cette idée que l'on retrouverait selon certains, dans une tendance contemporaine à opposer le souci de "l'ordre public", qui privilégierait la protection de l'ordre politique, et celui de la "sécurité publique", mettant davantage l'accent sur l'assistance apportée à la communauté sociétale.

L'ambivalence de la fonction policière

Si une telle distinction n'est pas sans fondement elle ne saurait cependant être interprétée, ainsi que cela est le cas chez certains des auteurs auxquels on vient de se référer, comme une opposition radicale entre deux modes d'exercice de la fonction policière. En fait cette distinction met en évidence l'*ambivalence* de la fonction policière qui, selon les situations et les moments, se trouvera plutôt au service d'objectifs politiques ou plutôt au service d'objectifs sociétaux, en notant d'ailleurs que ces objectifs eux-mêmes ne sont pas, loin de là, sans rapports entre eux.

Ces remarques générales trouvent une confirmation lorsqu'on envisage les réalités historiques. Ainsi, un certain nombre d'auteurs considèrent la création de la Lieutenance Générale de Police de Paris par Louis XIV, en 1667, comme l'exemple d'une fonction policière développée pour des motifs politiques. Or, s'il est vrai que le souvenir des troubles Politiques de la Fronde a sans doute pesé sur la décision royale, il n'empêche que celle-ci s'est trouvée aussi influencée par la situation d'extrême insécurité que connaissaient alors les Parisiens, si bien que Boileau ⁶⁰ pouvait écrire que "le bois le plus funeste et le moins fréquenté [37] est, au prix de Paris, un lieu de sûreté". Si, progressivement se mit sur pied un réseau d'informateurs, de "mouches", dans une perspective de renseignement politique, une des premières initiatives du premier Lieutenant Général, La Reynie, fut aussi de doter Paris d'un système d'éclairage urbain, preuve que les intérêts "communautaires" n'étaient pas étrangers à ses préoccupations, ni d'ailleurs à

⁶⁰ Satire 6, Les embarras de Paris.

celles de l'ordonnance qui créait sa charge et lui donnait pour mission d'assurer "le repos du public et des particuliers". Si bien qu'une historique de la période peut noter :

Dans ces premières décennies de son existence, la police est plutôt perçue comme un facteur de régulation des tensions urbaines que comme un instrument au service du pouvoir. ⁶¹

De même, lorsqu'en 1532 François Ier définissait le rôle de la Maréchaussée, ancêtre de l'actuelle Gendarmerie, il faisait explicitement référence au souci de mettre hors d'état de nuire "ceux qui oppriment grandement notre pauvre peuple en leurs personnes et biens en maintes manières, et tenant les champs, pillent, dérobent leurs hôtes, forcent et violent les femmes et les filles, détroussent et meurtrissent les paysans" ⁶²

A contrario, si les historiens anglais insistent sur le fait que la Nouvelle Police de Londres a été créée en 1829 pour répondre aux besoins de sécurité d'une ville devenue l'une des plus dangereuses d'Europe, les travaux de recherche les plus récents montrent que le développement de la police anglaise au XIXe siècle n'a pas été sans lien avec des facteurs de nature politique. Dans la mesure où ce développement a été lié, d'une part, à un certain nombre de troubles collectifs à caractère politique survenus à la fin du XVIIIe et au début du XIXe siècle et d'autre part, un peu plus tard, aux menaces que l'extension du mouvement ouvrier et de l'agitation chartiste représentait pour l'ordre politique et social établi. à l'encontre d'une historiographie en partie mythique, on a pu noter :

À l'origine et dans les premières années, la police fut davantage impliquée dans la politique et les désordres publics que dans la lutte contre le crime. Durant la période qui va de 1815 à 1848, les préoccupations principales des ministres et des magis-

⁶¹ A. Lebigre, "La genèse de la police moderne", in *Histoire et dictionnaire de la police*, op. cit. p.181.

⁶² Ordonnance du 26 janvier 1536.

trats, telles qu'elles s'expriment dans les archives, sont les émeutes et les manifestations, les rassemblements ouvriers et l'extrémisme politique. ⁶³

Par ailleurs, en dehors du "*mainland*", la Grande-Bretagne, face à un contexte socio-politique différent comme celui de l'Irlande, a donné naissance, dès avant la création de la nouvelle police de Londres, et déjà en partie à l'initiative de Robert Peel, à un type de police, l'*Irish Peace Preservation Force* (qui deviendra le *Royal Irish Constabulary*), dont l'organisation et les comportements s'éloignaient assez sensiblement du modèle [38] anglais de "*self policing*", en représentant un modèle de police de type gendarmerie, armée, militarisée et casernée. Ce "modèle" irlandais sera repris dans les colonies de l'Empire britannique et sera, par exemple, à l'origine de la création de la Gendarmerie Royale du Canada (GRC) ou de la police montée en Australie. De même, dès 1781, c'est un corps de professionnels armés qui avait été créé à Edimbourg, une trentaine d'années après l'ultime révolte de l'Ecosse contre la domination anglaise. Aussi, en faisant référence à ces faits, n'est-il pas étonnant qu'un chercheur anglais, P.A. Waddington, puisse remarquer ⁶⁴.

L'un des traits les plus remarquables de l'histoire de la police britannique, bien qu'étrangement ignoré, est qu'il n'existe pas une mais bien deux traditions policières en Grande Bretagne.

Par là, le cas britannique lui-même révèle l'existence d'une réalité nettement plus ambiguë que l'on ne le dit habituellement.

De nombreux exemples illustrent cette ambivalence, comme le montrent les considérations suivantes concluant un survol de l'histoire des polices européennes, qui, tout en s'accompagnant d'une pondération des influences que l'on peut discuter, soulignent bien l'entrelace-

⁶³ S. Palmer, *Police and protest in England and Ireland, 1780-1850*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, p. 138.

⁶⁴ "Contingence des styles de gestion du maintien de l'ordre. L'exemple britannique", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 27, 1997, p. 95.

ment des demandes sociales et des demandes politiques dans la genèse des différents systèmes de police :

Pour une part il est certain que le développement des formes modernes de police en Europe a résulté d'une demande croissante en matière de sécurité, émanant pour l'essentiel des couches dominantes urbaines. Mais, dans les modalités de leur organisation, aussi bien que dans les priorités opérationnelles, se laisse lire, le plus souvent davantage la volonté des gouvernants de se doter d'instruments politiquement fiables, qu'un véritable souci de répondre à la demande sociale de sécurité. ⁶⁵

Cette même ambivalence se retrouve ailleurs. Ainsi, dans l'histoire de la police de Montréal au XIXe siècle. Avant 1850, la police y est essentiellement perçue comme une police à caractère politique, très impopulaire, à la solde du pouvoir britannique, et n'ayant comme seul objet que de traquer tout propos ou tout comportement susceptible de mettre en cause l'ordre britannique établi, du type de la rébellion survenue dans le bas-Canada en 1837-38. En revanche, entre 1850 et 1860, on voit cette perception se modifier et progressivement, la police apparaît comme "une garantie d'ordre et de paix", en butte à des critiques qui ne mettent plus en question le principe de son existence mais s'inquiètent de son inefficacité Il pour veiller à la sûreté et aux intérêts des citoyens" ⁶⁶ : "Elle laisse les larrons commettre vol sur vol, et les charretiers ou cochers de toutes [39] espèces lancer leurs chevaux à toutes rênes sur les voies passagères". On voit bien, ici encore, l'imbrication des logiques politique et sociétale.

Si l'on peut donc, dans le développement de la fonction policière, discerner une logique *politique* et une logique *sociétale*, ces deux logiques sont en fait d'une part difficilement dissociables et d'autre part, en situation d'interaction. Ainsi, si l'organisation policière des sociétés totalitaires au XXe siècle s'est caractérisée par la prédominance des

⁶⁵ J.C Monet *Police et sociétés en Europe*, 1993, Paris, La Documentation Française, p. 70.

⁶⁶ *Le Pays*, 1857, cité par D. Dicaire, "L'apparition de la police à Montréal au XXe siècle" in Fraile (ed), *Régulation et gouvernance*, op. cit, p. 441.

préoccupations politiques, en générant pour les individus une grande insécurité d'origine politique, elle avait aussi plutôt tendance à favoriser une situation de sécurité sociétale par rapport à la délinquance de droit commun. Comme on a pu le remarquer :

La caractéristique des dictatures totalitaires est de réussir à maintenir le crime de droit commun à un niveau assez bas. La raison évidente à cela est le fait que l'État fort prétend contrôler la vie quotidienne des citoyens au moyen de son appareil policier : il limite au minimum la possibilité de libre choix et diminue ainsi considérablement les occasions criminelles. ⁶⁷

A contrario la désorganisation politique d'une société n'est pas sans incidence sur le degré de sécurité dont bénéficient les citoyens qui la composent et donc, sur les intérêts "communautaires" de ceux-ci, même lorsqu'il s'agit de la fin d'un ordre tyrannique. Ainsi, dans les années 1990, a-t-on constaté, dans l'ex-URSS, que la disparition de la "surveillance de voisinage" qui, avec le "système du concierge", avait été mise en place par le régime communiste dans un but de surveillance politique a coïncidé avec des phénomènes d'insécurité liés au développement d'une délinquance et d'une criminalité de droit commun. Plus généralement, on peut observer que les périodes révolutionnaires d'incertitude et de désordre politiques ont tendance à s'accompagner d'un développement de la délinquance de droit commun.

L'opposition des finalités politiques et sociétales est donc moins radicale que d'aucuns ne sembleraient le dire, d'autant que, même si son fonctionnement réel peut s'en écarter de manière plus ou moins importante, il n'en reste pas moins que la justification déclarée de tout pouvoir politique, fut-il le plus tyrannique, est de se prétendre au service du bien commun ou de l'intérêt général de la société et des citoyens dont il a la charge. Ceci est d'ailleurs si vrai que beaucoup de formules utilisées pour définir la police tendent à lier les deux aspects. Ainsi, mais ce n'est qu'un exemple parmi bien d'autres, lorsque, en

⁶⁷ G. Finzter, "La police et la sécurité publique. Des expériences est-européennes", in P. Robert F Sack (ed.), *Normes et déviance en Europe. Un débat Est-Ouest*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 149.

France, le Code de Brumaire An IV décrit comme tâches fondamentales de la police la protection de "l'ordre public, de la liberté, de la propriété, de la sûreté individuelle", en associant finalité politique et finalité sociétale. De même, l'article 1 du code de déontologie de la Police Nationale, adopté en 1986, [40] déclare que "la Police Nationale concourt sur l'ensemble du territoire, à la garantie des libertés et à la défense des institutions de la République, au maintien de la paix et de l'ordre publics et à la protection des personnes et des biens" ⁶⁸.

D'ailleurs, si "l'insécurité politique" peut être génératrice "d'insécurité sociétale", l'inverse est aussi vrai, "l'insécurité sociétale" pouvant s'accompagner d'un ébranlement de l'ordre politique. Dans cette perspective, une situation prolongée d'insécurité grave des personnes et des biens est susceptible en effet de provoquer, plus ou moins consciemment et plus ou moins rapidement, une mise en cause de l'ordre politique et un ébranlement de sa légitimité, s'il est jugé responsable de l'incapacité à assurer la protection dont il prétend faire bénéficier les citoyens. Cette mise en question de la "faiblesse" du pouvoir politique pourra même dans certains cas frayer la voie à des changements politiques de type autoritaire. Ainsi, en France, à la fin de la période révolutionnaire, dans les années 1794-1799, le développement de l'insécurité dans les villes et les campagnes et "la faiblesse d'un régime [qui] faisait le succès durable des brigands qui rançonnaient et tuaient presque impunément" ⁶⁹ contribueront au discrédit du Directoire, en favorisant le passage à l'expérience autoritaire du Consulat et de l'Empire.

⁶⁸ Dans le même sens : "Les objectifs de la police sont de prévenir, combattre et enquêter, maintenir l'ordre public protéger et sécuriser les habitants de la République et leur propriété, et de soutenir et appliquer la loi (Constitution Sud-Africaine, 1996, art.205-3).

⁶⁹ D. Woronoff, *La République bourgeoise, de Thermidor à Brumaire*, Paris, Seuil, 1972, p. 129.

Ambivalence et modèles de police

On ne peut donc se satisfaire d'une conception manichéenne qui tendrait à opposer de manière radicale et irréductible la dimension sociétale et la dimension politique de la fonction policière. Cela étant après l'avoir relativisée, cette distinction peut ne pas être sans utilité pour construire une approche typologique susceptible de contribuer à éclairer certains des problèmes que l'on rencontrera ultérieurement et ce en tenant compte de la place respective des finalités sociétales et des finalités politiques dans le fonctionnement et l'organisation d'un système de police. Cette distinction présente l'intérêt de mettre en évidence l'*ambivalence* de la fonction policière qui, selon les situations et les moments, se trouvera plutôt au service d'objectifs politiques ou plutôt au service d'objectifs sociétaux. Tout en rappelant que ces objectifs eux-mêmes ne sont pas, comme on l'a vu, sans rapport entre eux, cette approche conduit à évaluer la part respective des préoccupations politiques et des préoccupations sociétales dans l'activité de la police considérée.

Ainsi, à une combinaison de fortes motivations politiques et de faibles préoccupations sociétales correspondrait ce que l'on peut qualifier de modèle autoritaire de police. Dans ce cas, la préoccupation dominante [41] est effectivement d'assurer la stabilité et la pérennité des institutions politiques et de l'ordre qu'elles garantissent. Certains considèrent que l'histoire policière de la France illustrerait pour une part cette orientation. Dans cette perspective, on peut aussi penser que l'un des critères possibles de la notion assez souvent imprécise "d'État policier" réside sans doute dans un déséquilibre manifeste, privilégiant massivement une logique politique du développement policier au détriment de la logique sociétale.

Inversement, l'association de fortes préoccupations sociétales à un développement limité des motivations politiques caractériserait ce que l'on pourrait appeler un modèle *communautaire* de police. Dans ce cas, l'organisation et le fonctionnement des institutions policières sont orientés en priorité par le souci d'assurer la sécurité des personnes et des biens et de répondre aux attentes de la société et à ses aspirations. L'Angleterre de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e pourrait correspondre à ce modèle.

En troisième lieu, de fortes exigences sociétales et de fortes exigences politiques peuvent constituer la particularité d'un modèle de police que l'on pourrait qualifier d'*arbitral*, dans des sociétés très divisées, dont les divisions génèrent simultanément une forte demande sociétale de sécurité et l'institution d'un pouvoir politique à la fois nécessaire et fragilisé, obligé de se protéger des répercussions des clivages sociétaux, en traduisant ainsi l'interaction du politique et du social qui a été évoquée précédemment. Les réformes policières déjà évoquées du Consulat en France à la fin du XVIII^e siècle, se sont, pour une large part situées dans ce type de contexte.

Enfin, un modèle *minimal* de police serait le fait de sociétés dont le degré de cohésion sociale élevé limite les besoins policiers de régulation [42] sociétale, tout en assurant la stabilité de l'ordre politique, ce qui correspondrait à la situation, par exemple, de pays comme la Suisse ou le Danemark.

Il est évident que ces "modèles" constituent des types-idéaux, au sens donné par Max Weber à cette expression, c'est-à-dire des situations schématisées qui ne se retrouvent jamais dans toute leur pureté dans la réalité, celle-ci tendant selon les cas à se rapprocher plus ou moins de l'un des modèles ou à combiner des traits empruntés à plusieurs d'entre eux, comme le montrent les exemples cités.

3 - POLICE ET SYSTÈME POLITIQUE

[Retour à la table des matières](#)

Après ces considérations de type fonctionnel, centrées autour de la notion de fonction policière et de son rapport avec l'organisation politique des sociétés, en tenant compte des modalités différentes que cette association peut revêtir, selon la combinaison des préoccupations sociétales et politiques, l'approche de la notion de police doit être complétée par une réflexion de type *structurel*, prenant en considération l'évolution de ses modes d'organisation en relation avec l'évolution politico-administrative de son environnement sociétal

De la fonction policière à la police

Dans cette perspective, à partir du moment où une organisation politique se constitue, c'est-à-dire à partir du moment où existe une autorité ayant le pouvoir de prendre des "décisions" et d'édicter des normes à caractère obligatoire au nom de la collectivité, les rapports du policier avec le politique ont été amenés à connaître des évolutions et à se présenter selon des articulations différentes.

C'est ainsi que la situation originelle des rapports du policier et du politique est le plus souvent celle d'une *confusion structurelle*, les

mêmes structures ayant simultanément le pouvoir de prendre des décisions collectives et de les faire appliquer en mettant en œuvre la fonction policière. C'était le cas, par exemple, du seigneur féodal, cumulant initialement le pouvoir de décision et la maîtrise de la force physique pour le faire respecter, dans une situation de confusion entre fonction policière et fonction militaire, ou celui des communes médiévales, dont la population "bourgeoise" était à la fois appelée à participer à l'exercice du pouvoir communal et aux "milices" ou aux "guets" chargés de la fonction policière.

Mais, par ailleurs, cet état originel d'émergence simultanée d'un pouvoir décisionnel associé à la fonction policière est en général, aussi caractérisé par la persistance d'une certaine *dispersion* sociétale des moyens de force et des usages de la violence, qui est susceptible de constituer des entraves et des freins à la mise en œuvre de la fonction policière [43] pour assurer la suprématie de l'ordre politique considéré, cette dispersion résultant dans beaucoup de cas de la persistance de formes sociétales d'autodéfense et de *self-policing*. Par ailleurs, cette situation s'accompagne souvent d'un rôle important joué par les formes culturelles, communautaires et sociétales de contrôle social informel, au sein de groupes primaires d'interconnaissance, comme, par exemple, le village ou la famille, avec plus ou moins, selon les cas, un arrière-plan religieux.

L'évolution historique du système politico-policier se traduit ensuite par un premier processus, qui est la tendance à freiner cette dispersion sociétale des moyens et des comportements violents, avec une évolution qui vise à développer ce que Max Weber a appelé "la *monopolisation de la violence légitime*". Illustrant, ici encore, la consubstantialité du policier et du politique, le mouvement de construction de l'organisation politique d'une société se caractérise, en effet, par une tendance à renforcer l'exercice public de la fonction policière, en limitant parallèlement les utilisations sociales "privées" de la force physique, soit en supprimant purement et simplement certaines de celles-ci (par exemple, le duel, la vendetta, les armées privées, etc.), soit en contenant et en encadrant celles qui subsistent avec, par exemple, le contrôle de la vente et de l'usage des armes ou la réglementation du recours à la légitime défense.

On observera d'ailleurs que ce souci de monopolisation de la violence légitime ⁷⁰ n'a pas qu'un aspect historique et qu'aujourd'hui encore, selon les sociétés et selon les cultures, sa portée et ses conséquences présentent des variations significatives. Par exemple, avec le problème des agences dites de "police privée" dans un certain nombre de pays développés, dont l'existence n'est pas sans soulever des questions théoriques et pratiques pour être conciliée avec le mouvement de monopolisation que l'on vient d'évoquer ⁷¹. De même, pour la détention d'armes par des personnes privées, on sait le problème que cela représente aux États-Unis, où la question est liée à celle de la citoyenneté, comme elle l'était d'ailleurs en France dans la réflexion d'un certain nombre de révolutionnaires de 1789, chez Mirabeau par exemple ⁷².

Le second processus caractéristique de l'évolution de l'organisation politico-policière est une tendance à la *différenciation structurelle* par [44] rapport à la situation de confusion originelle évoquée précédemment. Du point de vue de l'histoire politico-policière, deux seuils apparaissent ici comme particulièrement importants. Le premier est celui de la différenciation du politique et de l'administratif, avec une différenciation de l'appareil politique de décision et de l'appareil administratif d'exécution, qui se trouve chargé, parmi d'autres tâches, de la mise en oeuvre de la fonction policière. Mais, à ce premier stade, l'appareil administratif lui-même reste en général assez peu différencié et les organes administratifs qui exercent la fonction policière sont alors souvent les mêmes que ceux qui exercent la fonction militaire ou la fonction judiciaire, ou même la fonction fiscale. Un exemple assez

⁷⁰ On notera que, pour Max Weber, la "monopolisation de la violence légitime" constitue un attribut du pouvoir politique en tant que tel. De ce fait il ne paraît pas judicieux d'appliquer ce terme à la police, même si celle-ci constitue un instrument particulièrement important de cette monopolisation, ce qui semble rendre sans objet les discussions tendant à montrer que la police ne peut pas se définir par ce monopole.

⁷¹ Cf. *infra* Chapitre 6.

⁷² Il préconisait "le droit pour tout citoyen d'avoir des armes chez lui et de s'en servir, soit pour la défense commune, soit pour sa propre défense contre toute agression illégale qui mettrait en péril la vie, les membres ou la liberté d'un ou plusieurs citoyens" (cité par G. Carrot *Révolution et maintien de l'ordre, 1789-1799*, Paris, SPM, 1995, p. 109)

typique de cette situation est constitué, en France, par la Maréchaussée, ancêtre de l'actuelle Gendarmerie, qui, sous l'Ancien Régime, était un corps militaire cumulant des fonctions de police et de justice.

D'où la nécessité d'évoquer un second seuil, celui de la différenciation administrative de l'institution policière, à partir du moment où l'exercice de la fonction policière appartient à une organisation sociale spécifique, qui s'autonomise par rapport aux autres structures administratives, en particulier par rapport à l'administration judiciaire ⁷³ ou militaire. C'est au terme de ce processus qu'apparaît au sein du système politico-administratif, auquel elle reste liée, la police au sens moderne du terme, comme appareil spécialisé, ayant en charge l'exercice de la fonction policière, c'est-à-dire la fonction d'assurer un certain nombre d'aspects de la régulation sociale interne d'une société par le recours *éventuel* à la force. On notera l'importance particulière, dans la genèse historique des appareils policiers, de la différenciation avec l'armée, car pendant longtemps l'indifférenciation des deux institutions, notamment pour assurer l'ordre public, a retardé l'apparition d'appareils policiers spécifiques et on peut constater que cette héritage a souvent laissé des traces dans leur mode d'organisation.

À partir du moment où existent cette différenciation fonctionnelle et cette différenciation structurelle, c'est-à-dire à partir du moment où se constitue un groupe social spécialisé pour assurer au nom de la collectivité, par la contrainte physique éventuellement, le respect de l'ordre social et des principales règles qui le régissent, la police apparaît comme une institution spécifique, qui se trouve à la jointure, à l'articulation, de l'organisation politique et de l'ensemble du système sociétal. Elle constitue alors une institution *intermédiaire* entre le système politique, producteur ou garant des principales normes régulant la vie [45] sociale, et son environnement sociétal, dans lequel elle a à les faire appliquer.

Dès lors, son rôle est plus complexe que ne l'indique la définition dégagée plus haut qui visait à décrire *l'essence* du phénomène poli-

⁷³ Tel sera l'une des conséquences de la création du Lieutenant de police de Paris en 1667, l'édit de Louis XV déclarant : "Et comme les fonctions de la justice et de la Police sont souvent incompatibles et d'une grande étendue pour être bien exercées par un seul officier dans Paris, nous avons résolu de les partager".

cier, sans prétendre rendre compte de tous les aspects concrets et quotidiens de l'activité policière, dans lesquels, notamment, le recours à la force n'est souvent qu'exceptionnel. Les questions qui se posent alors sont de savoir, plus précisément de quelle manière la police intervient dans le processus politique et quels sont les problèmes qui sont liés au *rôle politique de la police*, au-delà de la fonction essentielle que l'on vient de dégager. C'est ce que l'on se propose de faire dans les pages qui suivent en précisant que cette analyse tentera de mettre à jour, non seulement les aspects "manifestes" de ce rôle, ceux qui sont avoués, conscients, explicites, mais aussi les aspects "latents", plus implicites, moins conscients, mais tout aussi réels.

Par ailleurs, il faut aussi noter que les processus politiques envisagés ne seront pas seulement ceux qui s'inscrivent dans le cadre politique étatique, auxquels on pense le plus spontanément lorsqu'il s'agit des pays européens plus ou moins centralisés. Ces processus se retrouvent aussi, à une échelle plus restreinte, lorsque, par exemple, les questions de police sont gérées de manière plus ou moins exclusive à l'échelle locale ou communale. Les rapports de la police avec le système politique qui seront étudiés sont donc, dans beaucoup de cas, des rapports avec l'État, mais il est aussi des cas - lorsque par exemple l'organisation policière est très décentralisée, comme aux États-Unis - où le système politique peut être celui du pouvoir politique local, comme le pouvoir municipal. Certes, l'amplitude des phénomènes n'est pas alors la même, ni celle de leurs conséquences, mais on sera amené à constater qu'à une échelle plus réduite les rapports d'une police municipale de type américain avec les autorités politiques communales ne sont pas, dans un certain nombre de cas, sans analogie avec les rapports que peut avoir une police nationale centralisée avec les autorités étatiques ⁷⁴, ce qui semble assez souvent négligé par les chercheurs de culture anglo-saxonne.

⁷⁴ Cf., par exemple, pour le Québec, la recherche de Guy Tardif, *Police et politique au Québec*, Montréal, Editions de l'Aurore, 1972.

Un cadre méthodologique

Reste à savoir comment envisager d'un point de vue méthodologique le développement de cette analyse, pour éviter les pièges d'une approche purement descriptive et énumérative, en ayant le souci constant de replacer les phénomènes policiers dans la perspective sociopolitique que l'on a choisi de privilégier.

[46]

Après avoir envisagé plusieurs possibilités, on a choisi ici de tenter de fournir une première réponse, sans doute imparfaite et approximative, à ces questions en partant d'un cadre théorique se référant aux catégories dégagées par *l'analyse théorique systémique et fonctionnaliste* du phénomène politique, telle qu'elle a été proposée au milieu du XXe siècle par les politologues nord-américains David Easton ⁷⁵ et Gabriel Almond ⁷⁶.

⁷⁵ Cf. D. Easton, *Analyse du système politique*, trad, Paris, Colin, 1974.

⁷⁶ Cf. G. A. Almond, G. B. Powell, *Comparative politics. A developmental approach*, Boston 1963 ; G. A. Almond, *Political development. Essays in heuristic theory*, Boston, 1970.

Modèle "systémique" simplifié de D. Easton

Approche "fonctionnaliste" du "politique" de G. Almond

On utilisera ici ce cadre théorique - dont les principaux éléments sont rappelés ci-dessus - en raison de sa commodité, de son efficacité *heuristique*, en pensant "qu'un modèle théorique peut être utile s'il nous [47] pourvoit d'un jeu d'outils conceptuels pour mieux classer des données et leur découvrir des significations qu'elles n'ont pas immédiatement" ⁷⁷.

Cet "opportunisme méthodologique", selon le mot de Feyereband, ne prétend donc pas exclure d'autres types d'approche, aux références plus anciennes ou plus récentes, et n'a de justification que s'il constitue "un moyen de découvrir de nouvelles relations, d'établir de nouveaux faits, de proposer de nouvelles hypothèses" ⁷⁸. C'est à ce point de vue *intellectuel*, et à celui-là *seul*, qu'il convient de se placer pour apprécier l'intérêt et la pertinence de ce choix, en négligeant des considérations qui, trop souvent oublient qu'un outil théorique se juge à l'aune de ses résultats et non, par exemple, en fonction de phénomènes de mode ou de considérations chronologiques qui n'ont rien à voir avec les problèmes ici abordés. ⁷⁹

Malgré ce qui, au premier abord, pourra apparaître comme une certaine technicité, parfois peut-être un peu ésotérique, des références utilisées, il faut donc souligner que ce choix est commandé par une préoccupation purement *pragmatique* et par le souci de disposer d'un ensemble de *points de repère* qu'il a paru utile de retenir afin de *clarifier* la présentation de questions, dont l'exposé risquerait de sombrer sans cela dans un empirisme purement descriptif et énumératif, générateur en fait de confusion. Ces repères ne sont pas les seuls possibles, mais ceux qui ont paru ici les plus utiles. On notera d'ailleurs que cette perspective pragmatique amènera à employer ces références théoriques avec une certaine souplesse et certaines adaptations, le but pour-

⁷⁷ G. Lavau, *Revue Française de Science Politique*, juin 1968, p. 447.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Il faut donc répéter, même si cela va de soi, que les références théoriques ne sont pas non plus utilisées ici pour manifester l'appartenance à telle ou telle coterie intellectuelle ou l'adhésion à telle ou telle mode médiatico-scientifique, mais pour ce qu'elles sont à savoir des *instruments* dont le seul intérêt est de savoir s'ils permettent ou non de progresser dans la connaissance et la compréhension de la réalité.

suivi n'étant pas, encore une fois, de théoriser par goût de la spéculation abstraite, mais de contribuer par là à éclairer la signification et la compréhension de réalités souvent complexes et confuses.

De ce fait si la progression générale de l'analyse sera commandée par l'approche théorique retenue, avec le risque d'une apparence un peu abstraite, qui se répercutera notamment sur le plan choisi pour les développements suivants, on s'efforcera cependant à chaque étape de ces développements, de préciser clairement la signification précise des concepts évoqués, avant d'en analyser les relations avec les phénomènes policiers en s'appuyant sur des illustrations aussi concrètes que possible des analyses présentées.

L'approche systémique du phénomène politique repose sur l'idée que l'appareil politique de décision (au sens large de ce terme) - le système [48] politique - est immergé dans un environnement constitué particulièrement par l'ensemble sociétal qu'il est appelé à régir. Entre le système politique et cet environnement s'établissent des rapports d'interaction et d'influence réciproque, que l'analyse systémique décrit sous la forme de relations d'inputs-outputs, d'entrées-sorties, ce que l'on francisera en utilisant la terminologie québécoise *Intrants/extrants*"

Les "entrées", les *intrants*, sont constitués par les "demandes" adressées au système politique par l'environnement et par les "soutiens" dont il dispose dans celui-ci ; les "sorties", les *extrants*, sont les décisions et actions des autorités politiques, qui sont produites en fonction notamment des "entrées" générées par l'environnement et qui agissent sur celui-ci. Dans ce schéma, la relation d'entrée-sortie, d'intrant-extrant, est complétée par une "boucle de rétroaction", *feed back-loop*, qui permet au système politique d'être informé sur les effets de ses décisions et d'ajuster son comportement à venir en fonction des résultats obtenus et du but poursuivi, de façon à maintenir en équilibre l'ensemble constitué par le système politique et son environnement.

On complètera ce cadre théorique *systémique* en faisant référence à l'approche *fonctionnaliste* d'Almond, qui classe les fonctions nécessaires au fonctionnement de toute organisation politique en trois catégories.

D'abord, celles qui concernent les rapports du système politique avec son environnement sociétal : fonctions "régulatives" (contrôle des

individus et des groupes), "extractive" (mobilisation des ressources qui lui sont nécessaires), "distributive" (répartition des biens et services contrôlés), "responsive" (adaptation aux changements de l'environnement). Celles, ensuite, qui ont trait au fonctionnement interne du système politique et recoupent le schéma systémique "intrants-extrants". Avec des fonctions d'intrant : de "formulation" des intérêts (on retrouve là l'idée d'expression des besoins, des demandes provenant de l'environnement), d'agrégation" des intérêts (c'est-à-dire leur combinaison pour les transformer en questions politiques), de communication politique (circulation ascendante d'informations). Les fonctions d'extrant sont constituées par les fonctions d'élaboration des règles, d'application des règles, "d'adjudication" des règles (c'est-à-dire de règlement des conflits provoqués par l'application des règles - fonction judiciaire dans un autre vocabulaire), de communication (descendante). À cela s'ajoutent des fonctions qui ont pour but la pérennisation dans le temps du système politique : les fonctions de recrutement politique et de socialisation politique. Là encore, en décrivant clairement le contenu, on s'interrogera sur la relation que les institutions policières peuvent avoir avec l'exercice de ces fonctions.

Même si ce schéma systèmo-fonctionnaliste n'est sans doute pas exhaustif, il peut aider à recenser et analyser les interventions possibles de la police dans le fonctionnement politique d'une société, et il peut fournir un certain nombre de repères utiles pour en dégager la signification [49] et les replacer dans une perspective d'ensemble, comme le montre le schéma ci-dessous.

Police et système politique

Dans ce cadre, on s'attachera à illustrer les différentes étapes de cette étude par des références concrètes, en les diversifiant au maximum - géographiquement et historiquement - et on tentera de dépasser les limites d'une analyse ethnocentrique de type national, en s'affranchissant des préjugés anglo-saxons comme en évitant aussi d'avoir une vision trop francocentrique des questions abordées. Sur des problèmes encore mal connus, on s'efforcera, par ailleurs, de fournir un maximum d'informations, sur les cas évoqués comme sur les analyses et les controverses qu'ils peuvent susciter chez les chercheurs, en mettant à la disposition du lecteur de nombreux textes qui, souvent, sont d'un accès direct difficile, étant donné notamment ce qui a été dit plus haut sur le caractère récent, à dominante anglo-saxonne, de ce type de réflexion. Là encore, le choix des références bibliographiques et celui des textes cités n'ont de signification que par rapport à l'objectif pour-

suivi ⁸⁰: tenter de décrire et d'analyser aussi complètement et aussi clairement que possible la contribution [50] des institutions policières au fonctionnement politique des sociétés

Avant d'entrer plus avant dans l'exploitation de cette problématique, il importe de rappeler, comme cela a été dit plus haut, que la notion de *système politique* renvoie ici à tout appareil décisionnel à caractère politique, telle que cette notion a été définie précédemment et que les pouvoirs politiques envisagés sont certes ceux de l'État mais peuvent être aussi ceux d'un pouvoir municipal ou ceux d'un pouvoir régional ou provincial.

Par ailleurs, par rapport au cadre théorique qui vient d'être envisagé, ce que l'on a défini précédemment comme *l'essence* de la fonction policière est en rapport, comme le montre le schéma ci-dessus, avec les extrants et plus particulièrement, avec les "*décisions*" du système politique, et avec la fonction *régulatrice* d'élaboration des règles appelées à régir la vie sociale. La police est l'instrument dont dispose le système politique pour assurer en effet le caractère obligatoire et faire exécuter en dernier recours ces "décisions" lorsque l'obéissance consentie n'est pas suffisante pour l'assurer, étant bien précisé que ce terme de "décisions" est ici employé dans son sens scientifique, tel que le définit l'approche théorique retenue, en désignant par là *toute mesure à caractère obligatoire* arrêtée par le système politique, les plus importantes de ces mesures prenant la forme de ce que le langage juridique et le langage commun appellent par exemple des "lois". Le rôle politique *fondamental* de la police dans l'organisation politique d'une société est bien celui-là : contribuer au caractère obligatoire et à l'application des décisions et des normes produites ou garanties de manière plus ou moins directe par le système politique, au besoin, en ultime recours, par la mise en œuvre de la force physique ou de la force matérielle.

En ne perdant pas de vue ce rôle *fondamental* de la police, qui constitue - il faut y insister - la clé de voûte sur laquelle s'articulent de manière plus ou moins directe et manifeste, tous les autres aspects des

⁸⁰ Il va sans dire que ce qui est important c'est essentiellement ce que *disent* les textes cités, ce qu'ils apportent à la connaissance et à la compréhension des problèmes évoqués, et non d'abord la notoriété ou la réputation de tel ou tel auteur, même si cela n'est pas totalement indifférent.

relations du policier et du politique, il s'agit maintenant d'aller plus avant en utilisant les outils conceptuels que l'on a retenus pour approfondir l'analyse de la diversité possible des interventions sociopolitiques de la police, au-delà de la fonction essentielle que l'on vient d'évoquer. Ceci conduira à expliciter la signification des éléments qui apparaissent dans le schéma proposé plus haut - auquel on pourra se reporter pour situer les développements à venir - qui résulte du rapprochement entre le cadre théorique adopté et la réalité concrète du fonctionnement des systèmes de police ⁸¹.

⁸¹ Ce travail est le prolongement d'une enquête amorcée en 1981, "La police dans le système politique", *Revue Française de Science politique*, 1981, juin, pp. 509-534, et développée dans *La police. Approche socio-politique*, Paris, Montchrestien 1992, 160 p.

[51]

POLICE ET POLITIQUE.
Une approche sociologique

Chapitre 2

POLICE, SYSTÈME POLITIQUE ET DEMANDES SOCIALES

[Retour à la table des matières](#)

On envisagera ici tout d'abord la façon dont la police intervient dans le processus par lequel l'environnement sociétal conditionne, pour une part, le fonctionnement du système politique à travers le jeu des "intrants" par rapport auxquels le système politique va être amené à réagir. Ces intrants sont constitués en premier lieu par les "demandes" en provenance de l'environnement sociétal qui sont adressées au système politique. Le schéma, reflétant la réalité, auquel on a choisi de se référer souligne à juste titre que le fonctionnement d'un système politique est en effet pour une part en relation avec les *demandes*, avec les besoins et les exigences qui s'expriment dans son environnement qui le poussent à agir et à intervenir, et par rapport auquel il va définir, plus ou moins consciemment, de manière plus ou moins autonome, son action. Au niveau de cette pénétration des demandes sociales dans le système politique, la police est susceptible de jouer un rôle dans la transmission des demandes, dans leur régulation et aussi, comme une source de demandes internes.

1 - LA POLICE ET LA TRANSMISSION DES DEMANDES

[Retour à la table des matières](#)

Concernant le rapport aux demandes, on peut considérer que la police apparaît donc dans un premier processus qui est celui de la *transmission* des demandes. En effet, tout système politique dispose et doit disposer de mécanismes divers par lesquels s'effectue la transmission des demandes et grâce auxquels il est informé des besoins qui se manifestent dans son environnement sociétal, de façon à ce qu'il soit au courant de l'existence de ces demandes, afin d'être en mesure d'y faire face. Pour répondre aux demandes et pour pouvoir les gérer, il importe en effet que le système politique soit informé de leur contenu et de leur intensité, afin notamment de mettre en œuvre la capacité *responsive* que tout système politique doit posséder et mettre en œuvre pour pouvoir se pérenniser et s'adapter aux changements qui se produisent autour de lui dans son environnement.

[52]

Police et information sociétale

Par là on se trouve au cœur du politique et de la fonction qui est fondamentalement et essentiellement la sienne dans l'histoire des sociétés, qui est de permettre à celles-ci d'être capables d'innovation, pour répondre aux défis qui résultent des transformations de leurs caractéristiques externes et internes. En effet comme on a pu le noter :

L'homme est le seul animal politique parce qu'il est le seul animal socialement innovateur [...] Les sociétés humaines ne sauraient se passer de la régulation artificielle assurée par un pouvoir politique, parce que les rapports sociaux s'y transforment et qu'elles risqueraient de ne pas survivre à cette transformation si celle-ci n'était pas réglée et dirigée. L'histoire de ces

sociétés est marquée par des innovations qui changent les rapports entre les hommes et leur milieu naturel, ainsi que les rapports des hommes entre eux. ⁸²

L'information sur les changements de l'environnement sociétal et sur les "demandes", les besoins qu'ils génèrent constitue donc bien un élément *essentiel* dans le fonctionnement d'un système politique, afin que celui-ci soit en mesure d'y faire face, de les prendre en considération et de s'y adapter. Dans ce processus d'information nécessaire sur les "demandes" sociétales, la police peut apparaître comme *une* des filières, un des canaux, par lesquels les demandes sont susceptibles de transiter de l'environnement sociétal vers le système politique.

C'est par exemple, pour une part, sur ce rôle *d'information* de la police que, en France, l'empereur Napoléon 1^{er} mettait l'accent lorsqu'il constatait "qu'elle aide l'opinion à monter jusqu'au trône", en permettant donc au pouvoir de connaître l'état de l'opinion, et ici de ses attentes. La même idée se retrouve, cinquante ans plus tard, chez le futur Napoléon III, lorsqu'il écrivait en janvier 1852, à son ministre de l'Intérieur, alors qu'il n'était encore que le Prince-Président et qu'il précisait les carences que devait contribuer à pallier la police :

Aujourd'hui, quoique responsable, le Président de la République ne peut à l'aide des seuls moyens officiels, connaître que très imparfaitement l'état du pays... Dans l'état actuel des choses, il n'existe aucune organisation qui constate avec rapidité et certitude l'état de l'opinion publique, car il n'en est aucune qui en ait la mission exclusive, qui dispose des moyens pour le bien faire et qui, désintéressée dans toutes les questions politiques, ait le pouvoir d'être impartiale, c'est-à-dire de dire la vérité et de la transmettre.

A contrario, c'était décrire là une mission d'information générale du pouvoir politique par la police, définie comme une institution "désintéressée", "impartiale", "capable de dire la vérité et de la transmet-

⁸² J.W Lapierre, *Vivre sans État ?*, op cit., p. 7.

tre". Dans un contexte politique différent en 1880, sous la III^e République, le Directeur de la Sûreté ne s'exprimait guère différemment lorsqu'à côté [53] de l'exécution des lois il évoquait comme seconde fonction de la police celle "de recueillir et porter à la connaissance des hauts fonctionnaires chargés d'exercer l'autorité les renseignements qui doivent servir de base à la politique intérieure du gouvernement".

Cette fonction d'information du système politique semble pourtant au premier abord assez éloignée de l'essence de la fonction policière définie précédemment. Si elle apparaît comme nécessaire au fonctionnement de tout système politique, il n'est pas *a priori* évident que la police soit amenée à y contribuer et, de fait, lorsque cette fonction est officiellement remplie par la police, il n'est pas rare qu'elle fasse l'objet de contestations et de propositions pour être transférée à d'autres institutions ⁸³. En fait le rôle que la police est appelée à jouer plus ou moins explicitement dans ce domaine, et dont la réalité n'est pas contestable, peut trouver son explication dans le fait que la police est prédisposée à l'exercer du fait des caractéristiques fonctionnelles qui sont les siennes, qui sont liées à sa fonction fondamentale de régulation sociale et de contribution à l'exécution des décisions du système politique.

La police et le renseignement

En effet l'exercice de leur fonction régulatrice fondamentale oblige tout d'abord les institutions policières à se trouver au contact presque constant avec une grande diversité de milieux sociaux, en pénétrant souvent très profondément dans l'intimité des groupes et des individus. Leur efficacité dans l'exercice de leur fonction principale implique donc une familiarité quotidienne avec de multiples aspects de la réalité sociétale. De ce fait c'est à juste titre que l'on a pu constater :

⁸³ Ainsi, au Japon, a été mise en place, à la fin du XX^e siècle, pour ce faire, une institution dépendant du premier ministre comportant certes des policiers en détachement mais à côté de fonctionnaires d'autres origines.

Peu d'institutions apparaissent aussi sensibles, se trouvent dans des positions sociales aussi stratégiquement importantes que la police. Les policiers doivent réagir en véritables sismographes aux mouvements affectifs profonds qui se déroulent au niveau de la conscience collective et au sein des diverses sous-cultures qui composent une société ? ⁸⁴

La police est donc un appareil administratif qui est fonctionnellement obligé de pénétrer profondément le tissu social, d'être en contact très étroit avec des milieux sociaux très divers, représentant tous les aspects de la société, et d'être attentif à tous les phénomènes qui se déroulent dans ces milieux. "S'il est loin de tout savoir, le policier, souvent sans le chercher, entend, regarde, apprend" ⁸⁵. Cette pénétration de la société, ce contact avec la vie quotidienne dans sa diversité donnent donc spontanément à la police une connaissance de la réalité sociale bien supérieure [54] à celle que peuvent en avoir la plupart des autres appareils administratifs.

Par ailleurs, parallèlement à cette immersion sociétale, la fonction policière implique aussi, pour pouvoir s'exercer efficacement la collecte et le rassemblement d'informations sur ce qui se passe dans la société. Comme on l'a dit dans une formule un peu lapidaire, "une police non renseignée est une police paralysée" ⁸⁶, et tous les observateurs de la réalité policière soulignent à quel point la recherche du renseignement, l'accumulation de l'information sont essentiels pour l'exercice de la fonction policière, particulièrement dans la perspective d'une orientation préventive de celle-ci. Il y a presque un siècle, un célèbre criminologue français constatait déjà :

⁸⁴ D. Szabo, *Police, culture et société*, op. cit., p. 8.

⁸⁵ H. Gevaudan, *Flic. Les vérités de la police*, Paris, Lattes, 1980, p. 72.

⁸⁶ B. des Saussaies, *La machine policière*, Paris, Seuil, 1972, p. 8.

Il ne suffit pas à la police de sûreté d'avoir des agents habiles, il faut encore qu'ils puissent trouver en toute occasion des renseignements aussi complets que possible sur les gens qu'ils soupçonnent ou qu'ils ont mission de découvrir. De là la nécessité d'un service d'archives très riches et méticuleusement tenues à jour. Il ne faudrait pas croire que les archives ne doivent renfermer que les données des criminels, condamnés ou même poursuivis. Il y a grand intérêt à constituer des dossiers préventifs, une police vraiment bien faite étant celle qui tend davantage à prévenir et à prévoir qu'à réprimer. ⁸⁷

Dès lors, il n'est pas étonnant qu'un observateur attentif du travail policier puisse noter : "La ressource majeure de toute unité policière, qu'il s'agisse de police générale sur un territoire ou d'un service ultra-spécialisé sur une délinquance précise, est l'information collectée, traitée, diffusée. De sa qualité dépend la capacité à prévoir, à anticiper et maîtriser l'événement imprévu" ⁸⁸. Être informé constitue donc pour le policier une incontournable exigence fonctionnelle. "Avant de pouvoir, a-t-on pu écrire encore, la police doit savoir" ⁸⁹.

Dans la recherche d'une définition de la police, certains auteurs en arrivent même parfois à considérer que cette importance de l'information et de son utilisation est telle, dans les diverses formes de travail policier, qu'elle pourrait servir de critère fondateur pour cerner la notion même de police. C'est ainsi que des chercheurs nord-américains comme Ericson et Haggerty sont allés, dans des travaux récents, jusqu'à définir le policier comme un "travailleur du savoir" (*knowledge worker*) ⁹⁰, en soulignant comme le fait aussi, de son côté, Charles Reiss, que "la technique de base des organisations policières est la

⁸⁷ Dr Locard, *La police, ce qu'elle est, ce qu'elle devrait être*, Paris, 1919, p. 78.

⁸⁸ D. Monjardet *Ce que fait la police*, Paris, La Découverte, 1994, p. 97.

⁸⁹ J.J. Gleizal *Le désordre policier*, Paris, PUF, 1985, p. 32. Symboliquement les "officiers de paix" créés à Paris en 1796 portaient un bâton blanc, sur lequel était gravé "Force à la loi" avec, sur la paume, l'empreinte d'un œil.

⁹⁰ *Policing the risk society*, Toronto, University Press, 1997.

production et le traitement [55] de l'information" ⁹¹. La prise de conscience de ce rôle du "renseignement" dans le travail policier quotidien est d'ailleurs telle qu'il est aujourd'hui au centre d'un courant de recherches nord-américain consacré à ce que l'on appelle "*intelligence led policing*". Même si une telle position paraît peut-être un peu excessive, elle n'en a pas moins ici l'intérêt de souligner que la collecte et l'exploitation de l'information sont au cœur de l'activité policière, prédisposant la police, lorsqu'on le souhaite, à jouer le rôle qui est ici évoqué.

Par ailleurs, les troubles ou les déviances que la police est amenée à sanctionner peuvent s'avérer, eux aussi, des symptômes de demandes sociétales plus ou moins manifestes, susceptibles de requérir l'attention et l'intervention du pouvoir politique. Il en est ainsi évidemment pour les troubles collectifs, tels que rassemblements, manifestations, émeutes, etc.. Il est évident que la quasi-totalité de ces formes collectives de protestation sociale, qui sont susceptibles de concerner les institutions policières dans leur mission d'assurer l'ordre public, comportent des aspects revendicatifs, qui sont porteurs de demandes sociales explicites ou implicites. Ne serait-ce que dans les raisons qui sont avancées pour les justifier, que la police ne peut ignorer, et qu'elle est obligée de prendre en compte pour ajuster sa réponse immédiate aux mouvements considérés. Même si ce n'est ni son rôle ni sa mission première et explicite de s'interroger sur l'opportunité ou non de ces phénomènes, sur leur degré de justification et de légitimité, il n'en reste pas moins qu'elle dispose par là d'un stock d'informations sur eux et qu'elle est témoin des "demandes", plus ou moins explicitées, que ceux-ci peuvent véhiculer.

La délinquance individuelle elle-même, peut dans nombre de cas, traduire des malaises sociaux, des "demandes" sociétales, auxquels devra s'intéresser le pouvoir politique, lorsque, par exemple, la dégradation de la situation économique et le chômage provoquent une multiplication des vols ou des cambriolages en révélant ses arrière-plans socio-économiques. À ce moment ces actes individuels, par leur multiplication, deviennent révélateurs de phénomènes sociaux que le pouvoir politique peut être amené à prendre en compte. Par là, la police se

⁹¹ C. Reiss, "Police Organisation in the Twenty Century", in A Torrey, N. Norris, *Modern Policing*, Chicago, The University of Chicago Press, 1992, p. 82.

trouve donc, ici encore, en situation de pouvoir contribuer à informer les responsables politiques des besoins et des dysfonctionnements que l'exercice de sa fonction première l'amène à percevoir. On peut d'ailleurs noter que, lorsqu'on insiste sur le caractère préventif du rôle de la police et des politiques publiques à mettre en œuvre face aux problèmes de délinquance et de criminalité, on pousse la police à développer cet aspect de son fonctionnement afin de pouvoir anticiper, grâce au [56] "renseignement" les désordres qu'elle pourrait avoir ultérieurement à gérer.

Information et police d'expertise

Sur ce point on peut aussi remarquer que les thèses récentes, d'origine anglo-saxonne, sur la notion de "police communautaire", de "police d'expertise", de "police de solution des problèmes" vont tout à fait dans ce sens, dans la mesure où elles considèrent que l'action préventive de la police doit s'accompagner d'une réflexion policière sur les attentes des milieux sociaux auxquels elle a affaire, sur les liens qui unissent entre elles les situations ponctuelles qu'elle a à connaître, et sur les relations qu'elles peuvent entretenir avec des problèmes sociaux plus généraux, en communiquant les résultats de ces investigations aux responsables politiques ou administratifs compétents pour gérer ces questions. Cette orientation tend donc à attribuer à la police une compétence générale, une capacité "d'expertise", pour analyser la réalité sociale, ses dysfonctionnements et leurs causes, en l'incitant à développer une activité de "partenariat" pour faire profiter de ses observations et de son diagnostic les autres acteurs sociaux, administratifs et politiques notamment.

C'est cette orientation qu'illustrent particulièrement les thèses du chercheur américain Henry Goldstein sur la "police de résolution des problèmes". Celui-ci note d'ailleurs lui-même que ce qu'il théorise existe déjà de manière plus ou moins ponctuelle et informelle, car "depuis longtemps les services de police s'attachent à faire remonter l'information aux services étatiques concernés" ⁹² sur les phénomènes

⁹² Goldstein, "Améliorations de la politique de sécurité. Une approche par les problèmes", trad, *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, n° 31, 1998, p. 279.

qu'ils peuvent être amenés à connaître dans l'exercice de la police quotidienne. La thèse prônée par Goldstein serait de systématiser cette attitude, en poussant la police à ne pas se contenter, comme elle le fait souvent d'une qualification juridique et d'une réaction ponctuelle en face de la délinquance, en l'incitant à se livrer à un véritable travail d'analyse des conditions qui favorisent certains faits délictueux répétitifs et sont à la base des problèmes auxquels la police a à faire face au quotidien. Une attitude qu'un autre chercheur américain, Wesley Skogan, résume de la façon suivante :

Cette démarche souligne combien il est important de comprendre les situations qui génèrent les recours à la police, d'identifier leurs causes profondes et de concevoir les tactiques pour y remédier. Ceci implique la formation des policiers aux méthodes d'identification et d'analyse des problèmes. Le travail de la police consiste traditionnellement à répondre en chaîne à des événements isolés, alors que la résolution des problèmes [57] appelle la reconnaissance des types d'incidents pour mieux pouvoir en identifier les causes et suggérer une manière de les traiter. ⁹³

En incitant ainsi la police à "un examen dans le détail des problèmes qu'elle a à gérer" ⁹⁴, c'est quasiment un travail d'enquête sociologique qui est attendu de la police, le second volet de cette "police de résolution des problèmes" consistant dans une incitation au développement des relations institutionnelles pour informer les autres acteurs sociaux concernés et, notamment les acteurs politico-administratifs.

Goldstein insiste sur ce que l'information policière est ainsi susceptible d'apporter aux décideurs politiques, particulièrement dans le champ de la détermination des politiques pénales. "Si, note-il, le savoir pratique des hommes de terrain était plus facilement disponible, il serait du plus grand profit pour ceux qui ont la charge d'établir la légi-

⁹³ W. Skogan, "L'impact de la police de proximité dans les quartiers", trad. Connaître la police, *op. cit.*, p. 203.

⁹⁴ H. Goldstein, *op. cit.*, p. 279.

slation sur le crime" ⁹⁵. Ces thèses ne sont pas aujourd'hui sans influence explicite ou implicite dans beaucoup de pays développés ⁹⁶, en rejoignant le courant de réflexion qui tend à voir dans la police une "instance de production de savoir" ⁹⁷. Ainsi, en France, la participation de la police aux activités des Conseils communaux ou départementaux de Prévention de la Délinquance ou son rôle dans l'organisation des Contrats locaux de sécurité illustrent cette tendance à amener la police à jouer un rôle dans l'analyse des demandes sociétales auxquelles sont associés un certain nombre de phénomènes délictueux, afin de définir des politiques publiques adaptées à leur traitement. On peut considérer que cette façon de concevoir le rôle de la police est tout à fait révélatrice de l'aptitude fonctionnelle de la police à analyser la réalité sociale et à faire bénéficier de ses analyses et de ses informations les responsables politiques. On peut ajouter que ces interventions tendent d'autant plus à s'étendre que l'approche en termes de "solution des problèmes" est aujourd'hui souvent associée aux orientations liées à la "théorie de la vitre brisée" ⁹⁸, qui mettent l'accent sur la nécessité policière de ne pas laisser se détériorer l'état général de l'environnement social et territorial (cadre urbain, habitat transports, services publics, etc.) pour prévenir le développement de la délinquance et l'amorce d'une "spirale du déclin" dans un quartier ou une ville.

[58]

Dans le contexte de la "police de proximité" ou de la "police communautaire", les agents de ces programmes - les "îlotiers" et les "proximiers" en France - peuvent se retrouver, du fait de l'écoute de la population à laquelle on les invite et de l'attention qu'ils doivent porter aux conditions de vie dans les quartiers dont ils ont la charge, en situation de devenir dans certains cas des porte-parole officiels des atten-

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Cf. M. Chalom, L. Mayer, *Insécurité, police de proximité, et gouvernance locale*, Paris, L'Harmattan, 2001.

⁹⁷ R.V. Ericson K. Haggerty, "la police dans la société du risque et de l'information", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1998, n° 34, p. 186.

⁹⁸ Qui ne se réduit pas, comme certains le disent à des variations américaines sur le thème. "qui vole un œuf vole un bœuf." Cf. J.Q. Wilson et G. Kelling, "Broken windows", *The Atlantic Monthly*, 1982, mars (trad. in *Connaître la police, op. cit.*).

tes de la population et donc des "demandes" sociétales. Ainsi, dans une étude de terrain, analysant leurs relations avec leurs interlocuteurs administratifs ou politiques, on a pu noter :

L'îlotier peut se transformer en héraut des utilisateurs et dénoncer tous les dysfonctionnements administratifs ou sociaux, en utilisant sa légitimité de représentant de l'ordre pour réclamer ce que les habitants n'arrivent pas à obtenir.

Et cet observateur de remarquer que ceci n'est pas sans agacer ses interlocuteurs, "qui peuvent se lasser d'un tel regard critique sur leur façon de fonctionner" ⁹⁹. Dans un bilan sur les expériences anglo-saxonnes de police communautaire, Wesley Skogan fait des remarques analogues, en notant une tendance à ce que se crée ainsi une concurrence latente entre les policiers "communautaires", appelés "à représenter les intérêts locaux", et les élus politiques, à qui l'élection confère "le droit d'exprimer les intérêts de la communauté, là où se définissent les politiques publiques" ¹⁰⁰. Ce qui est ainsi décrit c'est bien une concurrence dans l'exercice de la fonction de transmission des attentes et des "demandes" de la "communauté".

Par tous ces aspects - pénétration du tissu social, pratique fonctionnelle du renseignement, analyse de la réalité sociale à travers la déviance collective ou individuelle - la police se trouve donc bien en situation de percevoir avec une acuité particulière les mouvements et les changements qui agitent la société et se trouve prédisposée à constituer une source d'information particulièrement précieuse sur ce qui se déroule dans une société ¹⁰¹, et donc, notamment sur les demandes sociétales qui s'y manifestent de façon plus ou moins explicite et requièrent l'attention des autorités politiques.

⁹⁹ C. Mohana, "La police de proximité ou les contradictions d'une police au service du public", "Être flic aujourd'hui", *Panoramiques*, 1998, n° 33, p. 32.

¹⁰⁰ "L'impact de la police de proximité dans les quartiers", *Connaître la police*, *op. cit.*, p. 337.

¹⁰¹ À noter, dans cette perspective, l'intérêt porté par les historiens aux archives policières.

Formes de l'information policière sur les demandes

De ce fait on peut considérer que toute institution policière a la capacité potentielle de remplir une fonction d'information du système politique, parce que toute police dispose, par nécessité fonctionnelle, d'un stock d'informations sur les réalités sociétales qui l'entourent sur les problèmes qui s'y révèlent sur les besoins qui s'y expriment. Parce [59] que, aussi, elle a, fonctionnellement, l'expérience de la collecte, du rassemblement, du traitement et du stockage de l'information. Ceci noté, il est évident que les modalités d'exercice de cette fonction peuvent varier dans des proportions considérables selon les sociétés et les caractéristiques de leur organisation politique et policière.

Dans nombre de cas, cette fonction d'information du système politique est une fonction latente, qui s'exerce de façon *informelle*, à l'occasion des autres activités de la police et qui, de façon fragmentaire, accidentelle, fait remonter des informations vers l'appareil politique de décision. Ainsi, lorsque le responsable de la police d'une ville avertit l'autorité politique locale de l'existence de tel ou tel problème, dont son poste d'observation des réalités sociétales lui a permis d'avoir connaissance. Par exemple, lorsque la multiplication des accidents à un carrefour fait naître une demande d'aménagement de celui-ci, en suscitant les plaintes des habitants de tel ou tel quartier, dont les responsables policiers vont se faire l'écho en la répercutant vers les autorités municipales. Un commissaire de police français, responsable de la sécurité publique dans un arrondissement de Paris, peut ainsi noter :

Le métier que je fais aujourd'hui a ce côté passionnant de me placer au coeur de la cité. A priori je suis informé de tout ce qui se passe. Il faut que ce soit le cas. Un événement de voie publique, de l'accident matériel le plus banal à une attaque de banque, un événement important, toute la vie de l'arrondissement remonte jusqu'à moi. C'est normal, il faut que j'en sois informé de façon à pouvoir à mon tour informer ma hiérarchie, les élus,

ou des collaborateurs dans d'autres unités de mon service afin qu'ils traitent le dossier. ¹⁰²

Beaucoup de responsables policiers français soulignent cet aspect de leur métier en faisant référence à une réplique de la pièce de théâtre *Les justes* d'Albert Camus, qui décrit le policier comme l'homme que sa profession place "au centre des choses" ¹⁰³. Affirmation dont on trouve l'écho chez un autre policier, ancien responsable national de la politique de la ville et de la police de proximité :

En tant que "sentinelles sociales", nous percevons très vite les premiers signaux de dysfonctionnements dans la vie d'une ville, d'un quartier. ¹⁰⁴

Il est évident qu'ici la fonction d'information qui se greffe sur cette pénétration de la société n'est pas alors une fonction organisée, institutionnalisée, [60] formalisée, bien que sa réalité soit pourtant difficilement contestable ¹⁰⁵.

Et, puisqu'on a pris plus haut l'exemple du fonctionnement d'une police municipale, une étude sur les chefs de police communale qué-

¹⁰² P. Balland, *Les policiers. Si c'était à refaire...*, Paris, Seli Aslan, 2003, p. 49.

¹⁰³ Dans ce sens aussi les remarques de Louis-Sébastien Mercier à la fin du XVIII^e siècle : "Si le lieutenant de police voulait communiquer au philosophe tout ce qu'il sait tout ce qu'il apprend, tout ce qu'il voit et lui faire part de certaines choses secrètes dont lui seul est à peu près bien instruit il n'y aurait rien de si curieux et de si instructif sous la plume du philosophe", *Tableau de Paris*, Paris, 1781-1785.

¹⁰⁴ D. Dugléry, "L'adaptation des stratégies policières", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1996, n° 23, p. 112.

¹⁰⁵ Dans le même sens, ce propos d'un autre policier : "Au sommet de la hiérarchie ou à l'emploi le plus modeste, au village ou à la ville, le policier assiste et participe à tous les phénomènes. Son métier le juche sur un chemin de ronde, d'où il observe l'éclosion des modes, l'enfantement des idées, les transformations des habitudes" (H. Gevaudan, *Flic. Les vérités de la police*, op. cit, p. 222).

bécois avant 1970 montrait par exemple comment ceux-ci étaient amenés, informellement à assurer l'information des autorités municipales, évoquant par exemple, le cas de ce chef de police d'une petite ville qui, chaque matin, allait chercher en voiture le maire, en lui rendant compte, pendant le trajet jusqu'à la mairie, de l'actualité communale des dernières vingt-quatre heures dont sa fonction lui avait donné connaissance ¹⁰⁶. Il en était de même, en France, dans le cadre des polices municipales de la III^e République, et les commissaires de police de l'époque, tout en reconnaissant qu'ils devaient tenir les maires "au courant des événements survenant sur le territoire de la commune", s'irritaient de la curiosité des autorités municipales, qui les obligeaient souvent, disaient-ils, "à une visite journalière ou à un compte-rendu journalier" pour "rendre compte de toutes les affaires, administratives, judiciaires ou purement municipales" ¹⁰⁷.

En France, on peut considérer que l'activité dite de "surveillance générale" de la Gendarmerie illustre aussi cet aspect informel de l'activité policière, dans la mesure où ses brigades ont officiellement et réglementairement pour mission de "faire des tournées, courses ou patrouilles sur les grandes routes, chemins vicinaux, dans les communes, hameaux, fermes et bois, enfin dans tous les lieux de leur circonscription respective" ¹⁰⁸. Cette surveillance, modernisée dans certaines de ses formes, permet à la Gendarmerie d'amasser une masse considérable d'informations dont elle fait bénéficier, de façon plus informelle qu'organisée, les autorités préfectorales ou les responsables politiques locaux (maires, conseillers généraux, etc.). On a d'ailleurs pu remarquer que ce caractère informel et non institutionnalisé a pour conséquence, dans la pratique, des déperditions d'informations et, d'une certaine manière, souvent une sous-utilisation de ces ressources, du fait de la lenteur de la communication ou de l'absence de synthèses et de recoupements, si bien que certains observateurs ont pu préconi-

¹⁰⁶ Guy Tardif *op. cit.*

¹⁰⁷ M. Sicot Congrès du Syndicat des Commissaires, 1929. Cité in M. Bergès, *Le syndicalisme policier en France, 1880-1940*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 319.

¹⁰⁸ Article 149 du décret du 30 mai 1903.

ser d'y remédier par une forme d'organisation et de spécialisation de cette activité ¹⁰⁹.

[61]

Le canal de communication informel que constitue la police semble d'ailleurs bien identifié par les acteurs politiques eux-mêmes et un ancien commissaire de police français devenu universitaire peut remarquer : "Aujourd'hui encore, tel maire vient dire au commissaire de police ce qu'il n'ose pas dire à son préfet, tout en étant persuadé que, par cette manière de faire, ses avertissements ou ses suggestions ne manqueront pas d'être fidèlement rapportés dans l'heure qui suit" ¹¹⁰. Il en est de même lorsque les élus ruraux s'adressent eux, à la Gendarmerie, en regrettant parfois de ne pas être informés du sort de leur démarche. Ceci montre bien comment la police intervient dans des processus informels de communication, qui ne sont donc pas dans ce cas systématiquement organisés et officialisés.

Une fonction parfois institutionnalisée

Dans d'autres cas, en revanche, l'exercice de cette fonction peut être systématiquement organisé, institutionnalisé, et l'une des tâches avouées, manifestes, de la police sera alors de collecter des renseignements sociaux et politiques afin d'assurer l'information des responsables politiques sur les demandes sociétales. On l'a vu, sous la IIIe République en France, cette fonction était clairement désignée comme une des fonctions de la police. Dans le contexte de transition démocratique de la Bulgarie post-communiste, la loi sur la force publique du 19 juillet 1991 fait figurer dans l'énumération de ses missions la "collecte des informations pour les besoins du gouvernement" ¹¹¹. Dans ce genre de situation, certains services de police peuvent même être

¹⁰⁹ F. Dieu, P. Mignon Sécurité et proximité. La mission de surveillance générale de la Gendarmerie, Paris, L'Harmattan, 2002.

¹¹⁰ M. Le Clère, in G. Thuillier, J. Tulard, *L'État et sa police en France*, Genève, Droz, 1979, p. 108.

¹¹¹ T. Delpeuch, "Le système pénal bulgare", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 41, 3^e tr. 2000, p.44.

spécialisés dans l'accomplissement de cette tâche. Ainsi en est-il, en France, avec le service policier des *Renseignements Généraux*, qui, au sein de la Police Nationale, est très officiellement chargé "de la recherche, de la centralisation des renseignements d'ordre politique, social, économique, nécessaires à l'information du gouvernement" ¹¹². En insistant sur cette fonction et sur son utilité, une ancienne responsable de ce service peut constater :

Le maillage territorial d'un service comme les Renseignements généraux représente un outil prodigieux. Ce maillage est composé de quelque 3000 fonctionnaires, dont chacun s'est créé, à force de patience, tout un réseau de correspondants prêts à l'alerter sans même qu'il ait besoin de les solliciter. Quant on accède pour la première fois aux documentations RG, on ne peut qu'être impressionné par l'efficacité du réseau de fonctionnaires disséminés sur l'ensemble du territoire et capables, en un temps très court de faire émerger un état des lieux exhaustif sur n'importe quel sujet de société. ¹¹³

[62]

Telle est aussi, en Italie, la fonction de la *DIGOS*, définie comme un organe "épistémologique" de l'État, dont les responsables comparent leur activité à celle des journalistes : "Nous sommes l'œil de la République. Il s'agit en fait de chercher à faire le point de la situation économique et sociale du pays, un peu comme le Bureau du travail dans son domaine ou la Chambre de commerce..." ¹¹⁴. C'est là un point de vue qui rejoint le propos de ce directeur des *Renseignements*

¹¹² Arrêté du 14 mai 1974. Le décret du 16 janvier 1995 parle "des renseignements destinés à informer le gouvernement".

¹¹³ L. Bui Trong, *La police dans la société française*, Paris, PUF, 2003, p. 211.

¹¹⁴ Cité par D. Della Porta et H. Reiter, "Police du gouvernement ou des citoyens ? L'ordre public en Italie", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 27, 1997, p. 52.

Généraux en France, décrivant l'activité de son service comme "un journalisme policier pour le compte de l'État" ¹¹⁵.

L'organisation de tels services entraîne alors des spécificités fonctionnelles pour assurer la mise en perspective et l'exploitation de ces informations, à la fois en ce qui concerne la rapidité de leur transmission et leur centralisation pour permettre leur coordination dans l'espace, et, du point de vue de leur enregistrement, par la constitution de fichiers, pour réaliser ce que l'on peut appeler une coordination dans le temps. Si la collecte de ces renseignements implique une pénétration et une ramification des institutions policières dans la société, leur utilisation suppose en effet au contraire, une centralisation. Afin de pouvoir les rapprocher, les recouper, les synthétiser, comme le rappelait Fouché dans une circulaire à ses préfets :

Je ne demande et ne veux connaître que des faits recueillis avec soin, présentés avec exactitude et simplicité, développés avec tous les détails qui peuvent en faire sentir les conséquences, en indiquer les rapports, en faciliter le rapprochement. Vous remarquerez que, resserrée dans d'étroites limites, votre surveillance ne peut juger l'importance des faits qu'elle observe. Tel événement peu remarquable en apparence dans la sphère d'un département peut avoir un grand intérêt dans l'ordre général, par ses liaisons avec des analogues que vous n'avez pu connaître. ¹¹⁶

Ces remarques trouvent par exemple une illustration institutionnelle dans une circulaire de 1942 relative au service français des *Renseignements Généraux* : "Tel ou tel incident dont l'importance peut para-

¹¹⁵ Cité par J.P. Brodeur, *Les visages de la police*, op. cit., p. 238. Propos recoupant cette remarque du directeur de ce type de service à la Préfecture de Police de Paris sous la III^e République : "Les brigades de Recherches ne donnent pas la chasse aux malfaiteurs, elles donnent la chasse aux nouvelles. Nous dirions volontiers que ces agents sont les reporters de la Préfecture de Police (cité par J.M. Berlière in *Histoire et dictionnaire de la Police*, op. cit., p. 386).

¹¹⁶ Circulaire aux préfets du 31 mars 1815.

être relative sur le plan local, est susceptible, s'il est connu immédiatement du préfet ou du ministre, d'ajouter un élément précieux aux renseignements recueillis par ailleurs, et de constituer une indication utile pour l'élaboration des mesures générales" ¹¹⁷. Les niveaux de cette centralisation peuvent varier, mais la réalité de ce processus est indéniable, en [63] notant que ses effets peuvent être parfois ambivalents, car s'il peut contribuer à enrichir le sens et la portée des informations, en permettant notamment leur recoupement, le processus de transmission qu'il implique peut aussi, dans certains cas, avoir pour conséquence de les édulcorer.

Une fonction controversée

Il est à noter que, selon les observateurs, cette fonction policière d'information du système politique n'est pas perçue de la même manière. Les anglo-saxons, de façon générale, lui accordent une attention des plus limitée et quand ils le font, c'est souvent avec une approche plutôt négative, en ayant tendance à considérer, plus ou moins explicitement, qu'il s'agit là d'une déviation de la fonction policière ¹¹⁸. Par contre, les chercheurs européens, notamment français, s'y intéressent davantage, en majorant même parfois l'importance de cette fonction de façon excessive.

Ainsi, en se situant dans une perspective que l'on peut qualifier d'historico-philosophique, surtout fondée sur le cas français, on a pu quasiment voir dans cette fonction "politique" de renseignement l'essence même de la fonction policière et du rôle de la police, son développement coïncidant, à partir du XVII^e siècle, avec une conception de plus en plus rationnelle de la politique, pour laquelle "gouverner, c'est prévoir" et "prévoir, c'est connaître".

¹¹⁷ Circulaire du 20 octobre 1942.

¹¹⁸ Le chercheur canadien J.P. Brodeur commence ainsi un article sur ce sujet : "On considère souvent la surveillance policière des activités politiques comme une action policière déviante". ("High policing and low policing : Remarks about the Policing of Political Activities !", *Social Problems*, 1983, 30, 5).

Pour gouverner, il faut donc connaître, car connaître sert à prévoir. Les activités policières de renseignement ont du mal à fonder leur légitimité [...] Pourtant loin d'être une activité policière "déviant" que l'on pourrait supprimer, on peut aussi considérer la haute police comme le paradigme de l'activité policière [...] La police ne serait alors que l'indice d'une politique devenue rationnelle. ¹¹⁹

Dans cette perspective, ce rôle serait même voué à s'accroître :

Au lieu d'être un archaïsme, la police de renseignement est particulièrement actuelle à l'époque de la technologie de l'information et de l'évolution du politique vers un degré toujours plus grand d'anticipation ? ¹²⁰

Si cette approche paraît aboutir à des conclusions excessives, en se fondant, par exemple, sur une interprétation unilatéralement "politique" de l'apparition des institutions policières françaises au XVII^e siècle, que l'on a discutée précédemment, elle présente l'intérêt de souligner le rôle que la fonction policière d'information peut jouer dans le fonctionnement [64] d'un système politique, particulièrement à une époque où l'importance de l'information dans la décision politique tend effectivement à grandir, mais où, aussi, les moyens d'information du pouvoir politique tendent à se multiplier et à se diversifier.

Ce point de vue n'est pas tout à fait absent d'études de portée plus générale, qui voient dans cet aspect de l'activité policière, orientée vers le "renseignement politique interne", un processus "d'aide à la décision gouvernementale" lié au fonctionnement de tout système politique :

¹¹⁹ M. L'Heuillet, *Basse politique, haute police*, Paris, Fayard, 2000, p. 26 et 23.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 25.

Ce schéma analytique pose que ce sont les besoins d'information du gouvernement et les demandes qu'ils formulent vis-à-vis des services qui amorcent un tel cycle [du renseignement] et que le cycle a pour aboutissement - une fois l'information produite - une décision gouvernementale ou une nouvelle demande. Ce seraient en d'autres termes, les autorités gouvernementales, par leurs besoins de renseignement et leurs demandes, participant au processus de décision gouvernementale, qui commanderaient l'ensemble du cycle de production et d'exploitation du renseignement l'ensemble en question correspondant à une fonction de renseignement nécessaire à la marche et à la survie de tout système politique. ¹²¹

Cette approche justifie en tout cas la perspective adoptée ici, tendant à voir dans ce processus policier une contribution au mécanisme d'information du système politique sur les demandes sociétales.

Si l'on revient à l'approche suspicieuse de cette fonction, il faut cependant noter que celle-ci s'explique par le fait que le rôle de ce genre de service de renseignement spécialisé n'est pas dépourvu d'ambiguïté et que le souci de s'informer pour prendre en compte les besoins sociétaux n'est pas toujours la raison la plus déterminante de leur création, même si telle est leur finalité proclamée, comme aujourd'hui dans le cas français des *Renseignements Généraux*. Bien souvent en effet, le souci des intérêts sociétaux est en réalité secondaire, sinon inexistant le but réel étant surtout l'information sur les mouvements sociaux ou politiques susceptibles de déstabiliser ou de mettre en péril l'ordre, les institutions, les autorités politiques établis. De ce fait la mission de la police de renseignement est souvent moins définie par la notion "d'information politique" générale que par un souci d'information sur les milieux d'opposition et sur les "menaces" susceptibles de porter atteinte aux institutions ou aux intérêts du pouvoir politique.

¹²¹ M. Dobry, "Le renseignement politique dans les démocraties occidentales", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 30, 4^e trimestre 1987, p. 73. Cf. R. Godson, *Intelligence Requirements for the 1980's. Domestic Intelligence*, Lexington Lexington Books, 1986.

Là encore, l'exemple français est révélateur, dans la mesure où le service des *Renseignements Généraux*, officiellement créé en 1937, a été en réalité l'héritier des commissaires "spéciaux" qui, durant le premier et le second Empire, puis sous la III^e République, remplissaient des missions [65] de surveillance politique sur l'état de l'opinion et sur les activités des groupements à caractère politique, des tâches qui ne sont pas devenues étrangères aux activités contemporaines des RG, même si elles tendent à s'amenuiser. Ce service, une circulaire des années 1880 le définissait d'ailleurs ainsi :

Un service chargé de réunir toutes les informations utiles concernant l'opinion publique et pour ce faire, d'utiliser et de faire parvenir au ministre tout document sur la situation politique, l'état d'esprit des différentes classes sociales, les mouvements syndicalistes, les agissements des partis et les comportements de leurs dirigeants. ¹²²

Il est évident ici que les préoccupations politiques partisans ne sont pas étrangères à ces orientations, en traduisant une dérive qui n'épargne pas les polices de type municipal. C'est ainsi que les commissaires de police urbaine sous la III^e République s'indignaient que certains maires, "par intérêt politique, demandent à chaque instant des renseignements sur les opinions de Mr untel ou untel", ajoutant que "bon nombre d'entre eux exigent du commissaire de police un compte-rendu des réunions publiques... et, parfois des réunions privées" ¹²³.

Cette ambiguïté remarquée, il n'en reste pas moins que, même à travers des informations rassemblées dans cette perspective de protection du pouvoir en place, un certain nombre de renseignements sur les demandes sociétales peuvent transiter par cette voie vers le système politique et alerter celui-ci sur leur existence, dans la mesure où, par exemple, les mouvements d'opposition politique sont souvent porteurs de "demandes" sociales, qu'ils traduisent ou qu'ils instrumentalisent, et que le pouvoir politique pourra ou devra être amené à prendre en

¹²² Cité par M. Le Clère, in *L'État et sa police*, *op. cit.* p. 165.

¹²³ M. Sicot, Congrès du Syndicat des Commissaires, 1929, cité M. Bergès, *Le syndicalisme policier en France (1880-1940)*, *op. cit.*, p. 319.

compte dans ses décisions et ses stratégies. Cela est d'autant plus vrai que les troubles de l'ordre public que ces mouvements peuvent provoquer sont souvent susceptibles d'être analysés comme la conséquence de demandes qui n'ont pas réussi à s'exprimer par d'autres voies ou à être prises en compte jusque là par le système politique.

Information policière et régime politique

Il convient ici de souligner que l'importance de cette fonction d'information dévolue à la police est étroitement dépendante de la nature du régime politique et de la façon dont s'organisent de manière générale l'expression et la transmission des demandes dans une société. Ce rôle d'information de la police sera, en effet d'autant plus grand que le nombre des filières, par lesquelles les demandes pourront transiter vers le système politique sera plus réduit.

[66]

Dans un système politique où les demandes peuvent s'exprimer librement par les médias, par les groupes d'intérêts, par les groupements associatifs, par les partis politiques, ce rôle d'information du système politique sera plus limité que dans d'autres situations. Tel est le cas dans les sociétés démocratiques, ce qui explique la difficulté de celles-ci à justifier cette fonction, même si elle est, du point de vue de leurs principes, la plus acceptable des justifications d'une police "politique", avec, même, la possibilité de lui trouver une légitimation démocratique, dans la mesure où on peut considérer que la logique démocratique implique une attention de tous les instants portée aux attentes et aux variations de l'opinion. Cela dit on peut objecter que l'information transmise par les autres filières de la communication politique pourrait suffire. Ainsi, en France au début du XXe siècle, Clemenceau, alors lui-même ministre de l'Intérieur pouvait estimer que, dans le contexte de la IIIe République, cette fonction policière d'information était vouée à perdre de son importance, dans la mesure où, disait-il, "la presse l'a tuée en disant tout même la vérité !" ¹²⁴. Cette opinion corroborait alors celle du Préfet de Police Lépine, qui remarquait lui aus-

¹²⁴ Discours, 14 octobre 1906, Revue pénitentiaire, 1906, p. 1143.

si : "La liberté de la presse, l'accroissement énorme de la publicité par la voie des journaux ont restreint le champ d'action de la police politique et modifié ses procédés d'information" ¹²⁵.

Il n'en est pas de même là où ces canaux n'existent pas - c'est souvent le cas de jeunes États aux structures politiques et administratives rudimentaires -, ou sont étroitement contrôlés par le pouvoir politique. Cela conduit d'ailleurs à considérer que plus un régime politique est autoritaire, plus ce rôle de la police est important, dans la mesure où celle-ci peut parfois devenir la seule source d'information "objective" du pouvoir. Sur ce point on a d'ailleurs vu plus haut l'importance accordée en France à ce mode d'information par les régimes autoritaires du premier et du second Empire, ou par ce chroniqueur policier du début du XIXe siècle, qui notait à propos des gouvernements de la Restauration :

Comment sans la police ministérielle connaître le mouvement de la société, ses besoins, ses déviations, l'état de l'opinion, les erreurs et les sectes qui tourmentent les esprits ? ¹²⁶

De même, un historien de la Russie tsariste pouvait constater, en soulignant le lien entre l'information par le canal policier et l'absence d'autres canaux institutionnels de communication : "C'est à la police de suppléer à la presse et aux assemblées élues là où ni la parole ni la plume n'ont le droit de dénoncer les abus" ¹²⁷. Dans le même sens, l'historienne Arlette [67] Farge a pu noter qu'au XVIIIe siècle, en France, la surveillance policière a contribué paradoxalement, notamment à Paris, à donner une existence politique à une "sphère publique

¹²⁵ *La Grande Encyclopédie*, Article "Du droit de la police", 1906, T. 27, p. 77.

¹²⁶ J. Peuchet Du ministère de la Police générale, Paris, 1814.

¹²⁷ A. Leroy Beaulieu, *L'empire des tsars et Les Russes*, Paris, Lafont 1990, p. 545.

plébéienne", qui était jusque là dépourvue de moyen d'expression et qui, par là, parvenait à retenir l'attention des autorités de l'époque ¹²⁸.

Ce phénomène est évidemment encore plus accentué dans les systèmes politiques totalitaires, dans lesquels le pouvoir politique tente d'instaurer un contrôle total de la société Par l'Etat et les titulaires du pouvoir, en supprimant non seulement toute forme d'opposition politique, mais toute forme d'activité sociale indépendante. Dès lors, la police peut tendre à devenir effectivement la seule source d'information du pouvoir, alors que le contrôle des autres canaux d'information aboutit à couper celui-ci de la réalité. Cela peut expliquer, par exemple, pourquoi, assez paradoxalement, en URSS, lorsque des chefs de la police comme Béria (après la mort de Staline) ou Andropov (au début des années 1980) se sont trouvés en position d'exercer le pouvoir suprême, ils ont manifesté des intentions réformatrices, dans la mesure où leurs fonctions antérieures leur avaient permis de connaître l'état réel de la société et du pays et de prendre conscience de leurs dysfonctionnements. Une biographe de Béria, qui fait un parallèle avec le cas d'Andropov, peut ainsi noter :

Andropov n'était pas guidé par un impératif moral ou idéologique, mais par tout ce qu'il avait appris sur les différents aspects de la société soviétique au cours des années passées à la tête de la police. Béria, lui aussi avait dirigé la police pendant de longues années. Lui aussi était "éclairé" sur la situation. ¹²⁹

Ces observations soulignent, en tout cas, l'importance de cette dimension de la fonction policière, même si elle peut revêtir des modalités variables.

Cela dit, l'analyse de cette fonction d'information sur les demandes sociétales peut amener à s'interroger sur la façon dont fonctionne ce mécanisme d'information et sur l'influence qu'il peut avoir en matière de régulation des demandes.

¹²⁸ "Mouches et mouchards", in "Être flic aujourd'hui", *Panoramiques*, 1998, n° 33, p. 50 et s.

¹²⁹ A. Knight *Béria*, tr, Paris, Aubier, 1994, p. 337.

2 - LA POLICE ET LA RÉGULATION DES DEMANDES

[Retour à la table des matières](#)

On peut en effet se demander si cette perception des demandes sociales par la police est exhaustive et concerne l'ensemble des demandes, ou bien si, au contraire, la police n'est pas plus sensible à certaines demandes qu'à d'autres. Avec cette éventuelle perception policière différenciée des réalités sociétales on rencontre un autre problème, celui de la régulation des demandes. En effet, tout système politique dispose [68] de mécanismes régulateurs destinés à éviter que le système politique ne soit submergé par les demandes et ne croule sous l'accumulation de celles-ci. Ces mécanismes jouent ce qu'Easton appelle un rôle de "portier", pour filtrer, trier et sélectionner les demandes transmises au système politique.

Un filtrage policier des demandes

Cette perception *différenciée* est susceptible, par exemple, d'être fonction du contenu des demandes, la police étant surtout attentive à celles qui risquent d'engendrer des troubles exigeant son intervention. De même, la nature de ces troubles éventuels peut aussi avoir une influence, la police étant plus sensible à ceux qui risquent d'entraîner des violences collectives qu'à ceux qui sont source de délinquance individuelle. Enfin, cette perception peut aussi varier en fonction des groupes sociaux qui les expriment de leur situation dans la société et des rapports qu'ils ont avec l'institution policière. Comme on a pu le noter :

À l'écoute de la population, la police ne risque-t-elle pas d'être influencée par les leaders d'opinion, les groupes majoritaires, les "sédentaires", au détriment des sans-voix, des minorités, des "nomades" ? ¹³⁰

Ainsi, dans certains cas, du fait de leur importance sociale différente, des exigences exprimées par un groupe de "notables" pourront davantage retenir l'attention policière que les revendications exprimées par une minorité ethnique, mais, dans d'autres cas, la situation pourra s'inverser, si les revendications de cette minorité sont susceptibles d'entraîner une mise en cause de l'ordre public pouvant requérir l'intervention de la police.

De même, la question se pose ici de l'influence possible des habitudes mentales des policiers, de leur sub-culture professionnelle, éventuellement de leurs intérêts ou de leur subjectivité, sur leur vision et leur évaluation de la réalité sociétale et donc sur les informations qu'ils transmettent concernant celle-ci. Ainsi, dans une situation pouvant troubler l'ordre public, l'information policière ne risque-t-elle pas de majorer son acuité, du fait d'une perspective dominée par des préoccupations immédiatement policières de maintien de l'ordre, au détriment d'une vision plus globale et plus équilibrée de la réalité ? Pour ne citer qu'un exemple historique, il apparaît que, dans les années précédant la première guerre mondiale, les rapports de police ont eu tendance, en France, à surévaluer les risques de grève générale et l'importance des orientations pacifistes et antimilitaristes d'une partie de l'opinion, en raison de la particulière sensibilisation des policiers à ces [69] problèmes et de l'attention qu'on leur demandait d'y porter ¹³¹. À travers ce processus plus ou moins conscient se profile en filigrane une forme d'exercice latent de la fonction de régulation des demandes.

Dans cette perspective, les développements précédents conduisent donc à envisager l'hypothèse d'un *filtrage* de l'information qui transite

¹³⁰ D. Monjardet "La police : professionnalisation et modernisation", in *Quelle modernisation des services publics ?*, Paris, Cujas, 1992, p.138.

¹³¹ J. M Berlière, *L'institution policière en France sous la IIIe République (1871-1914)*, Lille, Atelier de reproduction des thèses, 1992, p. 1155.

par le canal policier. Si ce filtrage existe, on retrouve la question de savoir si ce filtrage est conscient ou inconscient, volontaire ou non, et le problème des facteurs qui influent sur lui, comme ceux que nous avons déjà vus, concernant la nature des demandes, la situation des individus ou des groupes exprimant ces demandes, ou la forme des demandes (selon, par exemple, le degré de recours à la violence qui les accompagne). Ce filtrage peut aussi résulter des techniques d'information mises en œuvre, les informations recueillies par des indicateurs, par des procédés d'infiltration ou d'écoutes téléphoniques n'étant pas les mêmes, à l'évidence, que celles qui peuvent résulter de l'organisation de sondages d'opinion ou du dépouillement de la presse. Ce filtrage peut être enfin influencé par les normes légales en vigueur ou les consignes des autorités politiques qui peuvent pousser à privilégier l'information sur certaines catégories de faits.

Ce filtrage peut en outre résulter du mécanisme administratif de collecte de l'information, de sa transmission et de sa centralisation, avec le risque que celle-ci ne s'altère au cours de ces différents processus. C'est ainsi, qu'un historien de la *Gestapo* dans le III^e Reich, après avoir évoqué cette "gigantesque machine policière, conçue pour centraliser les informations, pour capter la moindre rumeur hostile, et l'amener, amplifiée et expliquée, jusqu'à l'oreille du grand maître de la machine", peut remarquer :

Le fait que les informations passaient par une suite d'échelons successifs, avant d'arriver à l'utilisateur, faussait l'optique des responsables. Les groupes chargés d'établir les synthèses d'ensemble à partir de la masse des renseignements recueillis à la base étaient composés de bureaucrates sans contact avec la réalité. Dans leurs mains, la matière des rapports était progressivement dépouillée de ses éléments les plus vivants. Il ne parvenait au sommet que des synthèses vidées de toute substance, elles n'avaient bien souvent plus aucun rapport avec la vérité. ¹³²

Si ces observations se situent dans le contexte d'un régime politique de type totalitaire, on peut considérer qu'elle ne lui sont pas spéci-

¹³² J. Delarue, *La Gestapo*, Paris, Fayard, 1962, p. 235.

fiques. Des phénomènes assez analogues sont constatables dans tout processus bureaucratique de transmission de l'information, en soulignant qu'une des difficultés de l'exploitation de l'information se situe au niveau du dépouillement du traitement de l'évaluation et de l'interprétation de [70] celle-ci, notamment lorsque se multiplie le nombre de ces informations, avec le risque, pour cette raison, qu'alors "l'information tue l'information".

Ceci est d'autant plus vrai que ce filtrage, plus ou moins délibéré, peut n'être pas sans rapport avec les intérêts professionnels ou corporatifs des policiers, ce qui peut les amener, par exemple, à édulcorer certaines informations inopportunes ou dérangeantes par rapport aux attentes des autorités politiques auxquelles ils ont à rendre compte, au risque de fausser la perception que celles-ci pourront avoir de la réalité et leurs réactions éventuelles.

Filtrage et corporatisme policier

Ainsi en est-il particulièrement lorsque les institutions policières peuvent espérer tirer un bénéfice corporatif soit de l'escamotage d'un problème ou, au contraire, de sa dramatisation. On le constate, par exemple, dans les sociétés contemporaines, dans l'attitude ambivalente des responsables policiers face aux statistiques concernant la criminalité, qui constituent une donnée "informative" importante pour la définition des politiques de sécurité par le pouvoir politique. Dans certains cas, les préoccupations corporatives peuvent conduire les services de police à minorer ces statistiques pour ne pas voir mises en cause la qualité et l'efficacité de leurs services, mais, dans d'autres cas, il pourra se manifester, inversement, une tendance à les "gonfler", pour pouvoir réclamer plus de moyens en effectifs ou en matériel. Comme on l'a remarqué :

Dans l'exercice délicat qui consiste à affirmer du même mouvement sa propre excellence, la gravité toujours croissante du problème dont on s'occupe et la nécessité de lui accorder toujours plus de ressources, le corps policier trouve un principe à

la fois de dramatisation permanente et de revendications incessantes. ¹³³

Ce mélange de dramatisation et de revendication peut à l'évidence affecter la qualité des informations fournies. Par ailleurs, dans un système de pluralité des institutions policières, la "guerre des polices" et les rivalités corporatives peuvent ne pas être non plus sans incidence sur les informations transmises, avec le risque, par exemple, de la transmission hâtive d'informations plus ou moins vérifiées pour paraître plus efficace qu'un service concurrent. Dans d'autres cas, c'est le souci de justifier l'existence de l'informateur qui peut créer ou dramatiser l'information.

Dans cet ordre d'idées, en France, dans les années 1990, certains ont considéré, par exemple, que le service des *Renseignements Généraux*, ayant perdu de son importance et de son utilité antérieures dans ses activités traditionnelles de surveillance des mouvements politiques, aurait contribué par intérêt corporatif à "exagérer" l'information sur les [71] "violences urbaines" afin de donner une nouvelle orientation et une nouvelle légitimité à son existence et à son rôle, cette analyse aboutissant selon certains de ces observateurs "constructivistes", à faire quasiment disparaître la réalité du problème derrière sa récupération et sa "mise en scène" corporative :

Menacés par la départementalisation, contestés dans leur travail routinier de renseignement les Renseignements généraux apparaissent donc aux premières années 1990 en quête de perspectives d'avenir et prêts à se saisir de toute opportunité susceptible de restaurer leur crédit auprès des hommes politiques. L'actualité fournit cette occasion de reconversion : les émeutes de Vaux-en-Velin et plus encore, le mouvement lycéen de l'automne 1990 leur permettent de "prouver" qu'ils peuvent jouer un rôle spécifique dans les questions de petite et moyenne délinquance. Imposant à un objet dont ils étaient initialement très éloignés leurs schèmes politiques de (di)vision du monde et leur savoir-faire bureaucratique ordinaires, ils vont le façonner à

¹³³ D. Monjardet, *Que fait la police ?*, op. cit. p. 154.

leur image, de telle sorte que les "violences urbaines" apparaissent comme une "mise en forme RG" de la délinquance juvénile, lui conférant une dimension collective instrumentale et dirigée contre l'État. ¹³⁴

Au delà de son caractère excessif, cette analyse montre que la qualité de l'information transmise par les services de police peut être tributaire des intérêts et des préoccupations corporatives spécifiques des institutions policières qui les transmettent, comme aussi des habitudes professionnelles et culturelles des services concernés (ici la "culture RG") et que les intérêts internes des institutions policières peuvent influencer de façon parfois assez inextricable l'information sur les "demandes" sociétales.

Les habitudes culturelles peuvent, elles aussi, peser sur ce filtrage. Ainsi, il semble bien qu'à l'occasion des événements de mai 1968 en France, certains signes annonciateurs de ces événements aient été négligés. Si l'agitation de certains "groupuscules" politiques "révolutionnaires" classiques paraît avoir été repérée, d'autres signes n'ont pas attiré l'attention, dans la mesure où ils n'étaient interprétés, par rapport aux catégories culturelles de l'époque, que comme des formes de chahut étudiant et non comme des "demandes" liées à une évolution plus profonde de l'état des mœurs. De même, avant les attentats terroristes de septembre 2001, il semble que les services de renseignement américains aient négligé certaines informations, en estimant inimaginable la réalisation d'attentats d'une telle ampleur sur le sol traditionnellement inviolé des États-Unis. Ces exemples de filtrage culturel, aboutissant à des événements prenant au dépourvu les instances politiques de l'époque, soulignent que par ce filtrage, volontaire ou non, de l'information, la police est susceptible d'orienter les décisions des autorités politiques [72] et de peser d'un poids non négligeable sur le fonctionnement du système politique, en influençant ce que l'approche fonctionnaliste appelle la capacité *responsive* de celui-ci.

¹³⁴ L. Bonelli, "Renseignements généraux et violence urbaine", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, mars 2001, n° 136-137, p. 96.

Filtrage et capacité responsive

La qualité de l'information policière sur les attentes ou les craintes de la société est susceptible en effet de peser sur la capacité *responsive* du système politique, c'est-à-dire sur sa capacité d'adaptation aux changements affectant son environnement. Il est évident d'ailleurs que ce poids sera d'autant plus grand que le nombre des canaux d'information du système politique sera plus réduit et qu'il se trouvera de ce fait plus dépendant de l'information policière.

Pour illustrer ce rôle politique de l'information policière et de l'influence qu'elle peut avoir sur la capacité responsive d'un système politique, particulièrement dans un contexte autoritaire, on peut évoquer ici l'analyse que fait un historien de la "police de l'ombre" ¹³⁵ de ce rôle de l'information policière, en France, dans le cas de la Révolution de 1830, qui a entraîné la chute du régime légitimiste de la Restauration et son remplacement par le régime orléaniste de la Monarchie de Juillet.

Cet exemple illustre d'abord comment l'analyse policière de la réalité peut être faussée par les consignes des autorités politiques. Le gouvernement en place demanda en effet, dans la période précédant les événements, une analyse de "l'esprit public" à Paris en fonction d'une grille de catégories assez curieuse :

1° Royalistes religieux ; 2° Royalistes purs indifférents à la religion 3° Royalistes tenant à la Charte ; 4° Royalistes qui préféreraient le Roi à tout ; 5° Monarchiens ; 6° Constitutionnels, bonapartistes ; 7° Libéraux ; 8° Républicains ; 9° Jacobins ; 10° Incorrigibles ; 11° Susceptibles d'amendement ; 12° À acheter.

¹³⁵ J.P. Brunet *La police de l'ombre*, Paris, Seuil, 1990, p.190-191.

Cette grille ignorait la catégorie des "orléanistes", qui allaient pourtant jouer un rôle déterminant dans la suite des événements. L'archiviste de la police Jacques Peuchet notera en 1838 :

Le parti d'Orléans était tellement en horreur aux ultra-royalistes que, dans l'aveuglement de leur colère, ils allaient jusqu'à en nier l'existence [...] Ces insensés ne voyaient pas que, par la force des choses, les bonapartistes et la fraction des républicains sages, jointe à l'immense majorité constitutionnelle, se rangeraient au jour venu sous le drapeau du parti d'Orléans parce qu'il était le même que le leur. ¹³⁶

À cette première distorsion de l'information s'en ajouta une autre, à savoir que les policiers, plus ou moins informés des attentes du préfet de police sur le calme de "l'esprit public", n'avaient pas osé lui fournir les [73] informations discordantes collectées sur le terrain. "Ses agents n'avaient cherché qu'à se faire bien voir en allant au-devant de ses désirs. Ne cessant d'invoquer la bonne volonté de la masse et l'impuissance des agitateurs, ils lui avaient chacun dans son domaine garanti que l'ordre ne serait pas troublé" ¹³⁷.

Sur la base de cette information biaisée, le préfet de police, consulté par le chef du gouvernement avant la signature des ordonnances qui allaient déclencher l'agitation révolutionnaire, se porta garant du calme dans Paris. C'est sur ces données que la décision finale de signature des ordonnances fut prise, en provoquant le déclenchement du processus qui allait entraîner la chute du régime ¹³⁸. On voit bien ici comment les déficiences de l'information policière ont contribué à altéré la capacité responsive du régime, c'est-à-dire sa capacité à s'adapter aux attentes et aux réactions de l'opinion. Le phénomène fut d'au-

¹³⁶ J. Peuchet, Mémoires tirés des Archives de police depuis Louis XIV jusqu'à nos jours, Paris, 1838, t. 6, pp. 205-208.

¹³⁷ J. P. Brunet *op. cit.*, p. 191.

¹³⁸ Trois jours avant la chute du régime, le préfet écrivait : "La tranquillité la plus parfaite continue de régner sur tous les points de la capitale. Aucun événement digne de fixer l'attention n'est consigné dans les rapports de police qui me sont parvenus".

tant plus net que le régime ne prenait pas en compte, comme on l'a vu précédemment les informations qui lui revenaient par ailleurs concernant l'évolution des aspirations de la société, en s'appuyant sur une aristocratie foncière déclinante et en négligeant la montée en puissance des "demandes" de participation politique des élites bourgeoises. On notera que, dans cet exemple, la défaillance de l'information sur l'état des attentes et des "demandes" - en termes d'ouverture de la participation politique et de libéralisation du régime politique - se combinait avec une mauvaise perception de l'état des "soutiens" dont disposait le système politique, dans l'opinion en général et dans l'opinion parisienne en particulier.

Ainsi, la qualité des informations fournies, le tri conscient ou inconscient de celles-ci, leur hiérarchisation et leur interprétation, la façon dont leur collecte, leur exploitation, leur transmission peuvent être influencées par des considérations politiques, corporatives ou individuelles, constituent des éléments dont les incidences peuvent être, en certaines circonstances, lourdes de conséquences pour le fonctionnement d'un système politique et pour sa pérennisation. Dès lors, on comprend l'accent que mettent deux historiens s'intéressant à ces questions au XIX^e siècle sur les ambiguïtés et le maniement délicat de ce mécanisme d'information :

Il faut aussi bien comprendre les qualités de loyauté nécessaire vis-à-vis du responsable, du décideur politique, qui doit utiliser ou prendre des décisions au vu des renseignements collectés, vérifiés et interprétés : le policier doit certes chercher à évaluer ce qui est important, mais il peut aussi se refuser à trier, refuser de prendre position, en tout état de cause, [74] ne pas chercher à influencer le décideur politique, ne pas tenter de le convaincre ; or c'est une tentation fréquente, en période de troubles ou de difficultés, que de vouloir convaincre, forcer la main, se substituer même au politique, ce qui conduit à forcer l'interprétation, à prédéterminer les conclusions : il y a manière et manière d'informer et il est possible de ne pas tout dire sans sortir de son strict devoir de loyalisme. ¹³⁹

¹³⁹ G Thuillier, J. Tulard, *L'État et sa police, op. cit.*, p. 209.

Le processus policier de transmission de l'information - comme tous les autres processus de ce type - n'est donc pas un pur mécanisme, garantissant sa transparence et la rigoureuse exactitude des informations transmises.

De manière plus générale, on peut ajouter que la police peut être aussi un instrument de la régulation des demandes dans la mesure où elle peut être amenée à intervenir en amont du processus de formulation des demandes, en bloquant et réprimant l'expression et la manifestation de certaines demandes, soit qu'elle intervienne spontanément en fonction de normes légales préétablies, soit que son intervention résulte du choix des autorités politiques. L'étendue de cette intervention régulatrice de la police, consistant à empêcher les demandes de se faire jour, ou limitant leur développement, est pour une grande part en rapport avec la nature du régime politique, le nombre et l'importance des demandes réprimées étant évidemment beaucoup plus grands dans un régime autoritaire ou totalitaire que dans des régimes de démocratie libérale. Cette intervention est aussi liée à la nature des demandes, et il peut être intéressant de voir quels sont les objets des demandes réprimées - économiques, sociaux, culturels ou politiques, par exemple - et, s'il s'agit de demandes politiques, d'analyser les variations de cette répression selon que les demandes concernent, pour employer la terminologie d'Easton, la "communauté" (par exemple, l'unité nationale), le "régime" (la nature des institutions) ou les "autorités" (les individus exerçant les rôles politiques).

Police et régulation indirecte

Cette intervention régulatrice de la police, tendant à contrôler l'expression des demandes, peut aussi se manifester *indirectement*, en concernant parfois le fonctionnement des autres mécanismes de transmission et de régulation des demandes qui existent au sein d'un système politique, dans la mesure où la police peut être amenée à surveiller et orienter la façon dont ces mécanismes remplissent leur rôle, cette surveillance et cette orientation étant plus ou moins accentuées, là encore, selon les types de régime politique. Ainsi en est-il, par

exemple, lorsque la police est appelée à exercer un contrôle sur la presse par la censure ou à surveiller les activités des partis politiques ou des syndicats.

[75]

Beaucoup de régimes autoritaires connaissent ou ont connu ce type de pratiques, en attribuant par exemple à la police un rôle de surveillance en matière de création d'associations ou de contrôle de l'édition ou de la presse. Ainsi, dans l'Empire allemand, entre 1872 et 1918, tous les journaux et toutes les publications devaient être soumises à la police, avec la possibilité pour celle-ci de les confisquer sans procès si elle considérait qu'elles contenaient des incitations à la désobéissance, à la haine de classe ou des menaces pour l'ordre public. De même, la création de tout club ou association était contrôlée par la police, qui devait être aussi avertie vingt-quatre heures à l'avance de toute réunion à caractère politique ¹⁴⁰. En France, un vestige de ce type de pratiques est constitué par le double dépôt légal des ouvrages imprimés, à la Bibliothèque Nationale et auprès de la Préfecture de Police de Paris. Par ce genre de contrôles la police était en situation d'exercer une surveillance régulatrice, non seulement sur les informations transmises par elle, mais aussi sur les autres mécanismes d'expression et de transmission des demandes, et donc sur les autres sources d'information possibles du système politique.

On remarquera que, par ce type d'intervention, la police est en mesure, délibérément ou non, de favoriser tel ou tel mécanisme de transmission des demandes. En réprimant les manifestations "sauvages" plus ou moins informelles et spontanées des demandes, elle tendra, par exemple, à favoriser l'expression des demandes à travers des filières institutionnalisées, en pouvant, à la limite, les contrôler quasi-totalement comme dans les régimes totalitaires. Mais inversement dans certains cas, en contrôlant trop étroitement celles-ci, elle pourra susciter des entreprises de "contournement" et entraîner l'apparition d'équivalents fonctionnels pour suppléer aux carences provoquées par sa trop grande efficacité répressive.

C'est ainsi que le développement de manifestations collectives plus ou moins violentes et spontanées peut être dans certains cas le résultat

¹⁴⁰ R. Fosdick, *European police systems*, *op. cit.*

de blocages dans l'expression de certaines demandes par des mécanismes de régulation trop rigoureux et trop restrictifs. Par exemple, en France, les troubles de l'ordre public qui ont jalonné l'histoire du XIX^e siècle peuvent être pour partie expliqués par la répression des demandes de participation politique de groupes sociaux (bourgeoisie, mouvement ouvrier) qui n'arrivaient pas à s'exprimer par les canaux institutionnalisés d'expression des demandes tels que la représentation parlementaire ou la presse. Après avoir été réprimées comme des formes d'expression de demandes illégitimes, illégales et inacceptables - justiciables de mesures policières et militaires de contrôle ou d'éradication - ces modes d'expression des demandes ont été progressivement [76] tolérés et légalisés, toute en faisant l'objet d'une régulation à caractère plus ou moins policier¹⁴¹

3 - LA POLICE

SOURCE DE DEMANDES INTERNES

[Retour à la table des matières](#)

Au niveau des demandes, il convient enfin d'envisager la possibilité pour la police d'être à l'origine de ce que l'on peut appeler des *demandes internes* - ce que le modèle systémique qualifie de *withinputs* - c'est-à-dire "d'intrants internes", et donc, ici, de demandes adressées au système politique qui ont leur origine à l'intérieur de celui-ci, dans certains de ses éléments constitutifs. En s'inspirant de cette notion, il s'agit donc d'envisager quelles formes peut, éventuellement, prendre cette participation possible de la police au fonctionnement du système politique, en s'intéressant à la nature des "demandes" formulées et au rôle que les institutions policières peuvent de ce fait jouer dans la vie politique.

¹⁴¹

Bruneteaux, *Maintenir l'ordre*, Paris, Presses de la FSP, 1994.

Types de demandes policières

Dans cette perspective, les institutions policières peuvent être à l'origine d'un certain nombre de demandes qui s'adressent de façon plus ou moins explicite au système politique, en requérant son intervention. Ces demandes peuvent être regroupées en deux grandes catégories.

La première catégorie de ces "demandes" est constituée par ce que l'on peut qualifier de demandes *politiques*, en entendant par là des demandes qui sont exprimées en termes d'intérêt collectif, en ayant en général pour but, au moins déclaré, de permettre aux institutions policières de mieux s'acquitter de la mission dont elles sont chargées. Ce peuvent être, selon les cas, des changements de législation, des restrictions aux libertés, le développement de politiques de prévention, le maintien ou le rétablissement de la peine de mort ou une action plus rigoureuse de la justice, etc.. Dans tous ces cas, ces revendications sont justifiées et légitimées en invoquant le bien commun et une meilleure efficacité policière au service de la société et des citoyens. Ces revendications plus ou moins ponctuelles peuvent, dans certains cas, s'amplifier et s'étendre jusqu'à des demandes concernant la politique générale du pouvoir ou même le changement des autorités politiques et du régime politique, lorsque la police établit, ou prétend établir, un lien entre les problèmes auxquels elle est confrontée et des défaillances dans le fonctionnement général du système politique. C'est, en partie, cette situation qu'a connue par exemple la France avec les manifestations de policiers qui précédèrent la fin de la IV^e République en 1958, ceux-ci imputant leurs difficultés et les dangers courus dans la répression du terrorisme [77] algérien à la "faiblesse" de l'État et du régime de la IV^e République.

Ces demandes "politiques" se distinguent de ce que l'on peut appeler des demandes *corporatives*, qui sont destinées plus ou moins directement à la satisfaction immédiate de l'institution policière et de ses membres, sous forme de revendications concernant les salaires, les carrières, le recrutement, la formation, l'équipement les conditions de travail, le prestige, etc., ou, plus abstraitement relatives à leur statut juridique, au mode de contrôle de leur activité, à la mise en jeu de leur

responsabilité. On remarquera ici qu'il n'est pas toujours facile de distinguer en pratique ces demandes des précédentes, car, souvent les revendications corporatives tentent de s'auto-légitimer par des considérations d'intérêt général,

À cet égard, il n'est pas sans intérêt de considérer les facteurs qui sont susceptibles d'influencer la genèse de ces demandes, facteurs liés à l'environnement politique ou sociétal comme facteurs liés aux caractéristiques de l'institution policière elle-même. À ce niveau, une question importante est notamment celle des orientations qui peuvent éventuellement résulter de la socialisation professionnelle des policiers et de l'existence d'une sub-culture policière. Autrement dit, le problème est de savoir si le recrutement la formation et les pratiques professionnelles des policiers ne les prédisposent pas à développer certains types de demandes et de revendications, en particulier certains types de demandes "politiques. C'est ainsi que les travaux de certains sociologues américains, dont l'extrapolation peut être discutée, ont envisagé l'hypothèse d'un lien éventuel entre des attitudes politiques de type autoritaire ou conservateur avec la pratique de la profession policière. De même, dans certaines circonstances, des préoccupations corporatives d'efficacité et de technique policière peuvent aussi amener police et policiers à réclamer particulièrement certaines réformes et à mettre en jeu leur influence pour tenter de les faire prendre en compte par le pouvoir politique.

Par exemple, sous la III^e République, en France, les milieux policiers ont poussé, par souci d'efficacité policière et par intérêt corporatif, à une politique de coordination, de centralisation et d'étatisation des polices urbaines, ce qui constituera notamment une revendication récurrente du Syndicat des commissaires de police à partir des années 1920. En 1938, un leader syndical pouvait ainsi déclarer dans un texte où s'entremêlaient préoccupations "politiques" et préoccupations "corporatives" :

La carte administrative de notre police est faite de morceaux arrachés suivant les événements. Un seul remède s'imposerait : l'étatisation complète de la police. Tous les personnels sont d'accord pour dire que c'est indispensable. Mais on se heurte au désir des maires de conserver un pouvoir sur la police munici-

pale. D'autre part certains hommes politiques craignent en la centralisant de donner un pouvoir trop grand à la [78] police. C'est ainsi que nous conservons des services inadaptés aux nécessités actuelles. À la vitesse où nous allons, il faudra encore un siècle pour que la police soit unifiée. ¹⁴²

On voit ici comment l'argumentation fait appel à des considérations d'intérêt général : rationalité, efficacité (inadaptation "aux nécessités actuelles"), tout en dérivant vers des considérations directement politiques, en évoquant le "désir des maires" de conserver leurs attributions en la matière ou en contestant implicitement la crainte de voir une police étatisée acquérir un "pouvoir trop grand". En même temps, restent dans l'ombre les préoccupations corporatives d'autonomisation professionnelle des commissaires de police ou d'égalisation de leur condition des gardiens de la paix. Ces "demandes internes" ne trouveront pas d'issue sous la III^e République, du fait de la résistance des élus locaux. En revanche, elles connaîtront leur aboutissement avec la création de la Police Nationale, en 1941 par le régime de Vichy.

Des phénomènes de ce type peuvent même se rencontrer dans le fonctionnement de polices qui se réclament pourtant d'une solide tradition d'apolitisme et de non-intervention dans les débats politiques et partisans. Ainsi, en Grande-Bretagne, dans les années 1970, on a pu remarquer :

La campagne publicitaire de la *Police Fédération* ¹⁴³ en faveur d'une augmentation massive du budget pour le maintien de l'ordre contribua également à remettre en cause l'impartialité de la police britannique. En effet la *Police Federation* avait évité jusqu'alors toute déclaration publique, sauf contre la suppression de la peine de mort dans les années 1960. [...] En 1975, les responsables de la *Police Federation* décidèrent de lancer une campagne publicitaire en faveur d'une augmentation des effec-

¹⁴² Cf. M. Bergès, *Le syndicalisme policier en France*, op. cit., p. 340. [Livre disponible dans [Les Classiques des sciences sociales](#). JMT.]

¹⁴³ Association professionnelle regroupant obligatoirement tous les policiers en dehors des cadres.

tifs policiers et d'un renforcement de leurs pouvoirs. À partir de 1976, la *Police Federation* concentra son attention et celle du public sur les salaires dans la police après que les statistiques officielles eurent révélé que la police ne parvenait plus à combler les postes vacants. Le gouvernement travailliste nomma une commission officielle chargée d'une étude des salaires. Néanmoins, la *Police Federation* continua à faire campagne sur les thèmes du manque d'effectifs et de pouvoirs. Ce comportement clairement antigouvernemental fut particulièrement controversé en cette période de campagne électorale. ¹⁴⁴

On constate nettement ici aussi, l'imbrication des demandes à caractère "politique" (sur la peine de mort le maintien de l'ordre, les pouvoirs de la police) et des demandes corporatives (effectifs, salaires), avec leurs répercussions sur la compétition politique.

[79]

Technocratie policière et groupe de pression policier

À ce problème des demandes éventuelles exprimées par la police, on peut par certains côtés, rattacher celui de l'existence de phénomènes de *technocratie* policière, c'est-à-dire de demandes présentées, parfois imposées, aux décideurs politiques par la police ou ses représentants en mettant en avant des considérations de compétence et de technique policières. Dans ce cas, le processus de décision institutionnalisé s'inverse : les décideurs sont en fait plus ou moins dessaisis de leur pouvoir au profit des exécutants, qui font prévaloir leur point de vue en mettant en avant leurs compétences techniques et des considérations qui sont liées à celles-ci.

Ainsi, à la lecture des récits des événements de mai 1968 en France, on constate que, dans plusieurs circonstances, des décisions que

¹⁴⁴ A. Guyomarch, "La réforme de la police en Angleterre : un enjeu politique" *Revue Française de Science Politique*, 1992, 3, p. 420.

souhaitaient prendre les dirigeants politiques se sont trouvées remises en cause par la pression de certains responsables des forces de l'ordre, usant d'arguments techniques, fondés sur les difficultés ou les risques qu'étaient censées présenter, en termes d'exécution policière, les décisions envisagées¹⁴⁵. Après que les manifestants étudiants aient par exemple, occupé le théâtre de l'Odéon, le préfet de police de Paris s'attachera à dissuader le premier ministre et le Général de Gaulle d'en ordonner l'évacuation, en faisant valoir des considérations de stratégie et de tactique policières.

À travers tout ceci se profile plus généralement l'action éventuelle de la police comme *groupe de pression* susceptible d'influencer par ses demandes les centres de décision politique, l'accueil fait à ces demandes pouvant d'ailleurs varier en fonction d'un grand nombre de critères : nature du régime politique, nature des demandes, services de police les présentant légitimité du régime et des autorités politiques, événements, personnalité des responsables politiques.

Là encore, si l'on reprend l'exemple français des troubles de mai 1968, on observe qu'un certain nombre de demandes corporatives, en termes d'avantages sociaux et salariaux, présentées par les corps de police responsables de la sécurité publique et du maintien de l'ordre, se sont trouvées alors rapidement satisfaites du fait de la précarité de la situation des autorités politiques et du fait de l'importance que présentaient dans ce contexte les services de police les exprimant. Le préfet de police de Paris de l'époque raconte ainsi, dans ses mémoires¹⁴⁶, son insistance pour faire accepter par le gouvernement ces demandes corporatives :

J'insistai pour qu'un geste soit fait en faveur de la police et que des promesses fermes soient annoncées pour les différentes catégories de [80] personnels. Je suis persuadé que ces réajustements d'indemnités ou de classement indiciaire sont maintenant inévitables [...] En fait ce sera le Général de Gaulle qui, demain, bousculera les ministres et les obligera à prendre rapi-

¹⁴⁵ Rochet *Dix ans à la tête de la DST*, Paris, Plon, 1985.

¹⁴⁶ M. Grimaud, *En mai fais ce qu'il te plaît*, Paris, Stock, 1977, pp. 203 et 210.

dement les mesures qui, de toute façon, s'imposait [...] , retrouvant avec un parfait naturel le ton du capitaine d'infanterie de 1917 : "Eh bien, Fouchet il faut faire ce qu'il faut avec la police, il faut lui donner de la gnole".

Le contexte permet aussi de voir que la satisfaction de ces demandes "matérielles" et corporatives est ici favorisée par le souci de s'assurer le soutien de la police dans cette période critique, mais aussi par la crainte de voir dériver les demandes corporatives vers des demandes politiques susceptibles de mettre en cause la politique de maintien de l'ordre mise en œuvre par le pouvoir ou même la légitimité du pouvoir politique en place.

De même, aux États-Unis, dans la seconde moitié du XX^e siècle, on a parlé de l'existence d'un "pouvoir bleu" (*blue power*) agissant effectivement à la façon d'un groupe de pression pour faire aboutir ses demandes :

Les policiers se sentant mis en cause par l'environnement extérieur se sont organisés pour l'action politique. Ils ont fait campagne pour faire élire des administrateurs favorables à leurs vues, joué de leur influence pour faire adopter une législation pénale plus rigoureuse, monté des opérations pour faire supprimer les comités de citoyens, critiqué l'activité d'autres administrations contribuant au processus pénal et condamné particulièrement les enquêtes sur les dysfonctionnements de la police. ¹⁴⁷

Un autre exemple, emprunté à l'Australie, montre comment de la même façon que dans le cas précédent sont susceptibles de s'entremêler des demandes internes à caractère "corporatif" et des demandes à caractère "politique", avec des demandes qui mêlaient à des revendications de type professionnel des considérations mettant en cause la politique pénale des autorités politiques.

¹⁴⁷ D.H. Bayley, *Forces of order : policing modern Japan*, Berkeley, California University Press, 1991, p 72.

À la fin des années 1980, le syndicat de police de Victoria a milité en faveur d'une extension des pouvoirs légaux des policiers et a menacé le parti travailliste alors au pouvoir de mobiliser plus de trois mille agents en retraite dans seize circonscriptions électorales en danger d'être perdues s'il n'adoptait pas cette mesure dans sa plate-forme. Quelques années plus tôt en Nouvelles Galles du Sud, la dé-criminalisation par le gouvernement travailliste de certaines infractions à la paix publique fut ressentie pas le syndicat de police comme une absolution généralisée de comportements délinquants. Il a alors orchestré dans les médias une campagne de communication destinée à dramatiser la supposée impuissance policière qui résultait de cette décision et a ordonné à ses adhérents affectés dans le commissariat de la circonscription du ministre de la [81] police de ne plus enregistrer certains types de plainte sous prétexte que la nouvelle législation les en empêchait. Ce dernier, submergé sous les protestations des citoyens, dû rapidement trouver un terrain d'entente avec le syndicat" 148

Outre la capacité de la police à formuler des "demandes" spécifiques, ce dernier exemple illustre les stratégies que la police peut mettre en œuvre pour faire prendre en considération ses "demandes", en mettant en jeu le soutien" apporté à certains éléments du système politique.

Est ainsi posé un problème important celui des moyens que le groupe de pression policier peut utiliser pour appuyer ses "demandes" et les faire aboutir. Dans l'exemple australien aussi bien qu'américain ce sont des pressions électorales. Précédemment - dans l'exemple français de 1968 - c'était un risque implicite de défaillance du soutien policier au pouvoir politique en période de crise. À ces ressources on peut ajouter celle, de plus en plus importante, que représente l'information et la possibilité d'user de celle-ci comme moyen de pression, sinon de chantage.

148 B. Dupont *Construction et réformes d'une police : le cas australien* (1782-2000), Paris, L'Harmattan, 2002, p.183.

Par ailleurs, de manière générale, on peut dire que le poids et l'influence du groupe de pression policier seront d'autant plus grands et l'accueil fait à ses demandes d'autant plus attentif que le système politique verra sa légitimité contestée et aura de ce fait particulièrement besoin de son soutien :

Dans une société qui fonctionne bien, la police a un petit rôle, elle n'a pas grand pouvoir sur un gouvernement rassuré et celui-ci, par conséquent a un grand pouvoir sur elle. Au contraire, moins le gouvernement est sûr de lui, plus il a besoin de la police qui devient alors, plus sûre d'elle. ¹⁴⁹

Opinion que corrobore, par exemple, cet historien de la police de Vichy, lorsqu'il constate que "sous un régime autoritaire - peut-être surtout sous un régime autoritaire - le pouvoir est tenu de prendre en compte et de composer avec les exigences venant de l'intérieur de son appareil répressif" et qu'il ajoute :

On pourrait dire que la faiblesse politique d'un pouvoir se mesure à ce qu'il se voit contraint d'octroyer aux forces auxquelles il confie le soin de défendre ses intérêts. En effet la loyauté de l'appareil policier repose en grande partie sur la satisfaction des intérêts de leurs membres. Leur obéissance sera d'autant plus assurée qu'elle sera pourvoyeuse de rétributions matérielles et de gratifications symboliques. ¹⁵⁰

¹⁴⁹ Casamayor, "Police et pouvoir", in *Universalis* 1974, p. 433.

¹⁵⁰ A. Pinel, *Une police de Vichy : Les Groupes Mobiles de Réserve (GMR)*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 167.

Comme dans le cas australien, on voit se dessiner ici le lien qui unit l'accueil fait aux "demandes" internes des institutions policières et le souci de s'assurer le "soutien" de celles-ci, en amenant à s'interroger sur [82] les rapports existant entre la police et cette autre catégorie d'intrants identifiés par le schéma systémique pour décrire la réalité politique.

[83]

POLICE ET POLITIQUE.
Une approche sociologique

Chapitre 3

LA POLICE ET LA PROTECTION DU SYSTÈME POLITIQUE

[Retour à la table des matières](#)

Pour pouvoir fonctionner et persister, pour pouvoir répondre aux demandes qui lui sont adressées, tout système politique doit disposer de *soutiens*, c'est-à-dire d'appuis, parmi les individus et les groupes qui constituent son environnement particulièrement parmi les individus et les groupes qui constituent le système sociétal. De l'état de ces soutiens dépendront, pour une part, les réactions du système politique et notamment, les décisions qu'il pourra être amené à prendre ou les actions qu'il pourra être conduit à entreprendre pour faire face à la situation dans laquelle il se trouve. *A contrario*, les capacités d'action du système politique et même sa pérennité pourront être menacées si ces soutiens sont insuffisants et si des oppositions particulièrement fortes à son existence ou à son action se manifestent.

L'intervention de la police dans cette question des soutiens et de leur défaillance éventuelle est à envisager à plusieurs niveaux. Tout d'abord, comme moyen d'information sur l'état des soutiens dont dispose le système politique et comme instrument de protection de ces soutiens. On envisagera ensuite, dans le chapitre suivant comment la

police peut intervenir, plus positivement comme facteur de mobilisation des soutiens et comme source de soutiens internes.

1 - LA POLICE ET L'INFORMATION SUR LES SOUTIENS

[Retour à la table des matières](#)

La police est susceptible d'abord de constituer une source d'information sur l'état des soutiens dont dispose un système politique, et ce de plusieurs manières, soit qu'elle constitue pour le système politique un canal d'information sur l'état de ses soutiens, soit qu'elle représente, par elle-même et par son action, un indicateur sur la situation des soutiens dont bénéficie le système politique.

L'information directe sur les soutiens

Comme pour les demandes, le système politique doit être informé sur l'état des soutiens dont il dispose, de façon à pouvoir adapter ses réactions à la situation réelle dans laquelle il se trouve au moment où il a [84] à agir et pour pouvoir prendre des décisions en rapport avec la réalité, ce qui va, pour une part, conditionner la mise en œuvre de sa capacité responsive.

Dans une première perspective, la police est en situation de fournir *directement* ce type d'informations au système politique et de constituer en la matière un canal d'information du système politique. En effet les mêmes facteurs qui, comme on l'a vu, la prédisposent à être une source de renseignements sur les demandes sociétales, la prédisposent aussi, pour les mêmes raisons - pénétration du tissu social, pratique fonctionnelle de l'information, contrôle des comportements sociaux perturbateurs - à être une source d'information sur la situation des soutiens dont bénéficie ou ne bénéficie pas le système politique. Et lorsque Napoléon déclarait que "la police aide l'opinion à monter jusqu'au trône", il attendait de celle-ci, non seulement une information sur les attentes et les demandes de l'opinion, mais aussi une information sur

les réactions de l'opinion à l'égard de son pouvoir, de son gouvernement et de sa politique, donc sur l'état des "soutiens" dont il disposait et sur les variations éventuelles de ceux-ci, envisagés dans leur globalité ou selon les différentes parties du corps social.

Ici encore, comme pour les demandes, cette fonction peut être remplie de façon manifeste, par un service de police éventuellement spécialisé dans cette tâche, et l'on retrouve le cas français *des Renseignements Généraux*, dont les membres, se définissent eux-mêmes comme des "météorologues de l'opinion publique", et ont disposé, par exemple, des années 1960 jusque dans les années 1990, pour ce faire, entre autres moyens, de la possibilité d'organiser leurs propres sondages d'opinion. Mais il est d'autres situations où cette fonction est beaucoup plus informelle et naît spontanément des rapports des services de police généraux avec les décideurs politiques, comme lorsque le commissaire de police d'une ville signale au maire des réactions de mécontentement entraînées par telle ou telle décision concernant la circulation ou le stationnement automobile : de manière spontanée, le maire se trouve ainsi averti d'une variation possible du niveau de ses soutiens dans certains secteurs de la population.

En fait ici, l'information sur les demandes et l'information sur les soutiens se trouvent dans la pratique assez étroitement associées. Et l'on a vu précédemment que, souvent c'est d'abord pour développer l'information sur les soutiens que ces services sont créés, afin de pouvoir jauger les appuis dont dispose le système politique dans la société et plus encore, pour pouvoir connaître et évaluer les oppositions susceptibles de le déstabiliser en affaiblissant sa position. Ainsi, dans les instructions à son ministre de la police déjà citées, le futur Napoléon III, en 1852, mentionnait-il le souci de savoir "si l'opinion publique applaudit aux actes de son gouvernement ou les désapprouve".

[85]

Quant à l'importance concrète de cette fonction dans le fonctionnement d'un système politique, elle est en rapport selon une remarque déjà faite, avec les capacités d'information dont dispose par ailleurs le système politique, et se trouvera être beaucoup plus grande dans un régime politique autoritaire ou totalitaire que dans un régime démocratique, dans la mesure où les canaux à travers lesquels est susceptible de transiter l'information sur l'état des soutiens y sont beaucoup

moins nombreux et beaucoup moins fiables que dans un régime démocratique. Enfin, comme pour les demandes, la qualité des informations ainsi transmises - ou retenues - pourra permettre à la police de peser sur les décisions du système politique et sur leur pertinence et d'influencer la capacité "responsive" de celui-ci, ce poids étant, ici encore, d'autant plus grand que le système politique est plus dépendant de la police pour son information.

D'où, d'ailleurs, la tendance des régimes autoritaires à multiplier le nombre de ces services de renseignement pour ne pas se trouver à la merci d'une seule source d'information et pour pouvoir pallier les défaillances éventuelles de celle-ci. Ainsi Fouché pouvait-il constater, en France, à propos des pratiques du Consulat et de l'Empire :

La maxime machiavélienne "Divide et impera" ayant prévalu, il y eut bientôt quatre polices distinctes ; la police militaire du château, faite par les aides de camp et par Duroc ; la police des inspecteurs de gendarmerie ; la police de la préfecture faite par Dubois ; et la mienne. [...] Ainsi, tous les jours, le premier consul recevait quatre bulletins de police séparés, provenant de sources différentes, et qu'il pouvait comparer entre eux, sans compter les rapports de ses correspondants affidés) ¹⁵¹

On voit bien se manifester là le souci du pouvoir d'être en mesure de "comparer" les informations, de les "recouper", pour pallier les défaillances éventuelles - délibérées ou accidentelles - qui pourraient survenir.

Une information indirecte sur les soutiens

Dans l'hypothèse qui vient d'être évoquée, l'information fournie par la police sur les soutiens est une information directe, qui est adressée plus ou moins explicitement au système politique. Mais la police peut aussi renseigner sur l'état des soutiens d'un système politique par l'ob-

¹⁵¹ J. Fouché, *Mémoires*, Paris, Imprimerie Nationale, 1992, p. 151.

servation de ce qu'elle fait et de la manière dont elle fonctionne. Il s'agit alors là d'une information sur les soutiens qui n'est plus directe mais *indirecte*, et qui est surtout utile à l'observateur extérieur s'interrogeant sur l'état des soutiens dont bénéficie tel ou tel système politique à un moment déterminé.

Tout d'abord cette information indirecte peut résulter de l'importance du recours à la police, dans une société donnée, pour faire exécuter [86] les décisions du système politique et assurer l'ordre dont il a la charge. Il est en effet possible de poser ici le principe que plus ce recours est important et fréquent et plus faibles sont les soutiens du système politique. Autrement dit le recours à la police pour faire exécuter les décisions du système politique et l'état des soutiens de celui-ci sont dans un rapport inversement proportionnel.

Cela est particulièrement vrai pour évaluer l'état de ce que le vocabulaire systémique appelle le soutien "diffus" dont dispose le système politique, c'est-à-dire ce que l'on appelle plus classiquement son degré de *légitimité*, en entendant par là le degré de confiance et de consentement dont bénéficie de manière générale le système politique. C'est là quelque chose de crucial car la légitimité constitue une source de soutien essentielle pour la survie et le fonctionnement de tout système politique, dans la mesure où elle assure à celui-ci une adhésion spontanée des gouvernés, résultant de la croyance dans le bien-fondé de son existence et de son action. L'obéissance aux décisions est alors assurée, indépendamment du contenu de celles-ci, par la légitimité reconnue à l'autorité qui les édicte, et au "droit" de les édicter qui résulte, aux yeux des citoyens, de cette reconnaissance.

On touche ici à un lien fondamental entre le policier et le politique, en considérant qu'il existe de manière générale une relation inversement proportionnelle entre le niveau de légitimité d'un système politique et le recours à la contrainte pour faire exécuter ses décisions que représente l'intervention de la police. Un affaiblissement de la légitimité du système politique aura en effet pour conséquence de mettre en cause l'acceptation spontanée de ses décisions, de fragiliser l'ordre dont il est le garant, et d'obliger les autorités politiques à recourir à la contrainte pour se maintenir et se faire obéir. Inversement une forte légitimité du système politique n'entraînera qu'un recours minimal à la police et facilitera les interventions de celle-ci. L'intensité du recours à la police et les difficultés que celle-ci rencontre ou non pour remplir

ses missions constituent donc un bon indicateur du degré de légitimité d'un système politique, de l'état de son soutien "diffus" pour reprendre le terme systémique.

Cette information indirecte sur les soutiens concerne aussi de manière ponctuelle les soutiens "spécifiques", en entendant par là les soutiens dont bénéficie le système politique en fonction, cette fois, du contenu concret des décisions prises ou des actions entreprises, du fait des avantages qui sont procurés ou espérés ou des répercussions négatives que l'on peut constater ou craindre. C'est qu'en effet, selon les cas, les résistances à l'application d'une décision entraînant le recours à la police peuvent être liées à une défaillance partielle et provisoire du soutien spécifique, liée au contenu concret de la décision considérée, ou à une érosion plus large et plus profonde du soutien diffus, traduisant une [87] défiance générale à l'égard du pouvoir et de ses capacités de décideur et de représentant du bien commun.

En toute hypothèse, l'importance du recours à la police pour faire appliquer les normes édictées ou garanties par le système politique, comme les difficultés rencontrées pour ce faire, permettent donc d'évaluer, de façon générale, la situation des soutiens d'un système politique et les variations susceptibles de les affecter. On peut ajouter que cette perception par la police, à travers son activité professionnelle et ses difficultés, du niveau de légitimité du système politique, est elle-même susceptible de se répercuter sur les rapports de la police avec le système politique, en influençant les demandes internes qu'elle peut être amenée à formuler, comme on l'a vu précédemment, ou en conditionnant, comme on le constatera plus loin, le soutien interne apporté par la police au système politique.

État des soutiens et impartialité policière

La police peut aussi renseigner d'une autre façon sur l'origine et la nature des soutiens d'un système politique : par ce qu'elle fait, par la manière dont elle se comporte et dont elle traite les différents groupes sociaux, par son degré d'impartialité dans l'exercice des missions qui sont les siennes.

La sévérité ou l'indulgence manifestées par la police dans son action selon les groupes sociaux concernés sont, dans un certain nombre de cas, révélateurs des appuis dont profite le système politique et des oppositions auxquelles il se heurte, les groupes soutenant le système politique bénéficiant en général de l'indulgence ou de la sollicitude de la police, les groupes contestant le système politique se heurtant à sa sévérité ou à son indifférence. Ainsi, pour prendre un exemple mineur, dans une ville, il y a peu de chances pour qu'une manifestation de commerçants contestant l'instauration d'un sens interdit soit gérée par la police de la même manière que celle de gitans auxquels on refuse une autorisation de stationner, et ceci parce que, pour les autorités municipales, le soutien des uns a beaucoup plus d'importance que le soutien des autres.

Cela peut même se traduire par des pratiques clientélistes dans l'application des décisions. Ainsi, dans le cadre de polices municipales, par la manière de sanctionner les infractions à la circulation, comme cela apparaît dans les confidences de ce chef de police communal au Québec, évoquant les pressions qui étaient exercées sur lui en ce domaine par les responsables municipaux :

Arrange toi pour donner des tickets (contraventions) pour couvrir tes dépenses... du moment que t'en donnes pas à ceux de notre bord... Tu vois, c'est toujours comme ça... Pour eux... faire de la police, ça veut dire faire des faveurs aux chums [copains]... pour écœurer les adversaires politiques.

[88]

On voit bien que, dans ce cas ¹⁵², en observant l'activité de ce chef de police et ses conséquences, il était possible d'identifier les soutiens de la municipalité en place. Il en est de même pour l'accueil différencié, et plus ou moins favorable et empressé, qui peut être réservé par la police aux appels et aux préoccupations des différents groupes sociaux.

¹⁵² G. Tardif, Police et politique au Québec, op. cit., p. 96

En France, sous la III^e République, les critiques qui s'en prenaient à l'organisation municipale des polices urbaines mettaient souvent en cause ce type de phénomène, en faisant remarquer que l'impartialité de la police souffrait des pressions clientélistes exercées sur elle par les autorités municipales :

Dans le vase clos des localités, il arrive souvent que les passions politiques et autres s'exaspèrent ou dégénèrent en querelles de personnes, en rivalités de clientèles. Mettre les forces de police à la discrétion de la municipalité, c'est leur faire prendre parti dans ces querelles qu'elles devraient au contraire arbitrer. Qu'il s'agisse d'une dispute pour un mur mitoyen ou pour une incursion de poules dans un jardin, les administrés se font souvent donner tort ou raison des lors qu'ils sont partisans ou adversaires du maire. Les contraventions pour défaut d'éclairage, tapage nocturne, fermeture tardive des débits, excès de vitesse, etc... risquent d'être réprimées ou tolérées en vertu du même critérium ? ¹⁵³

Comme précédemment ce constat conduit à considérer que le mode de traitement par la police des questions proprement policières peut donc être révélateur de la répartition du soutien au système politique dans la société.

A contrario, les critiques auxquelles se trouvent en butte les polices de nombreux pays de la part de minorités ethniques qui les accusent de "racisme" et de comportements discriminatoires tiennent pour une large part, lorsqu'elles sont fondées, au fait que ces comportements concernent des groupes dont le soutien est plus ou moins tenu pour négligeable ou secondaire par le système politique. Ainsi, en Australie, les comportements policiers à l'égard des aborigènes - comportements d'*overpolicing*, de sur-intervention policière à leur détriment dans certains cas, et d'*underpolicing*, de sous-intervention policière quand elle pouvait leur bénéficier dans d'autres - ont reflété jusqu'aux années 1970 la quasi-exclusion de la communauté politique australienne dont cette "minorité" était l'objet et leur rôle quasiment

¹⁵³ Bulletin des Commissaires de Police, juin 1928, in Bergès, op. cit., p. 320.

nul dans le soutien au système politique. Au contraire, l'action de la police et des policiers s'entourera de beaucoup plus de précautions et de prudence lorsqu'elle concernera des individus ou des groupes connus comme proches des autorités politiques en place ou, même, s'il s'agit de "notables" dont les réactions ne peuvent être tenues pour négligeables en raison de leur poids social.

[89]

Les orientations de la politique policière dans une société peuvent donc, dans un certain nombre de cas, traduire l'état différencié des soutiens du système politique. Aux États-Unis, par exemple, on a remarqué que, à la fin du XXe siècle, les villes les plus enclines à mettre en œuvre des programmes de "police communautaire", plutôt favorables aux minorités, sont celles où ces minorités représentaient un soutien que les municipalités en place ne pouvaient négliger. En opposant, de ce point de vue, le cas de Chicago à celui d'autres grandes villes, comme New York ou Los Angeles, on a pu remarquer :

Le modèle new-yorkais n'a rien de "communautaire" En fait, il est possible d'expliquer l'émergence de ce modèle particulier dans cette ville parce que la municipalité peut se faire élire en s'appuyant principalement sur les électeurs blancs. Ce n'est pas un hasard si la police de Los Angeles présente la même dureté envers les minorités : là-bas aussi, l'administration de la ville repose sur l'électorat blanc.

Lorsque ces observateurs concluent : "Prendre en compte la communauté dans la politique de sécurité devient une nécessité lorsque la mairie doit tenir compte des minorités : des noirs et des hispaniques" ¹⁵⁴ ils soulignent que l'orientation de la politique policière est bien pour une part fonction de la répartition des soutiens du système politique dans la communauté" et dans les différentes parties de celle-ci.

¹⁵⁴ R. Dulong, A. Wyvekens, "Community policing. "Chicago style", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 41, 3^e tr. 2000, p. 249.

Les variations du comportement de la police et de son impartialité sont donc, dans nombre de situations, révélatrices de la manière dont se structurent, dans l'environnement sociétal, les soutiens ou les oppositions au système politique. C'est ainsi, que le problème qu'a constitué pour la police, dans la plupart des sociétés en voie d'industrialisation, l'agitation ouvrière au XIX^e siècle et au début du XX^e est révélateur de ce qu'étaient alors les soutiens socio-économiques de leurs systèmes politiques, et les difficultés rencontrées pour ouvrir la participation politique aux nouvelles masses urbaines en cours de constitution. De ce point de vue, le fait qu'en France, dans les années 1930, un sujet pour le concours de commissaire de police ait pu être rédigé dans les termes suivants est sans doute significatif du phénomène ici évoqué :

Au cours d'un mouvement gréviste particulièrement agité, un groupe important de manifestants réussit à forcer l'entrée d'une usine confiée à la garde de quelques agents de votre commissariat et se livre à des actes de sabotage. En l'absence des autorités, la lutte s'engage, au cours de laquelle un agent est blessé. Pour demeurer fidèle à la consigne, votre brigadier ordonne l'usage des armes. Néanmoins force ne reste à la loi qu'après l'arrivée de renforts. Adresser aux autorités compétentes le rapport qui relatara l'événement et justifiera la conduite du chef de poste d'agents commis à la garde de l'usine.

[90]

Une telle orientation de la socialisation professionnelle n'est sans doute pas fortuite et l'auteur, contemporain de cet épisode, qui cite ce texte n'a sans doute pas tort de noter que, à ce moment, "la défense des industriels français n'est pas qu'un beau sujet de composition française" ¹⁵⁵.

Dans un sens analogue, les historiens britanniques, au cours des dernières décennies, ont souligné que le développement des institu-

¹⁵⁵ A. Ulmann, *Le quatrième pouvoir : la police*, Paris, Aubier, 1935, p. 44-45.

tions policières anglaises a été très influencé, au cours du XIXe siècle, par le souci de contrôler les masses populaires urbaines créées par l'essor du capitalisme industriel et par la préoccupation de gérer leur indifférence, ou leur opposition, à l'ordre établi dont le système politique était le garant. Là encore, l'observation des groupes ou des milieux qui ont le plus affaire à la police ou qui sont les plus concernés par l'activité de surveillance et, éventuellement, de répression, de la police peut donc permettre d'identifier les secteurs de la société les moins intégrés au système politique et les plus rétifs à lui apporter leur soutien. Il est évident toutefois que l'importance de ces attitudes discriminatoires peut présenter des différences sensibles selon les sociétés et, notamment, selon, leur régime politique, leur structure de classe, leur niveau de développement, leur composition ethnique ou encore leurs traditions culturelles.

État des soutiens et recrutement de la police

Enfin, la police est aussi en mesure dans certains cas de renseigner indirectement sur la situation et la nature des soutiens dont bénéficie le système politique par ce qu'elle *est*, notamment par la composition de son personnel et par la manière dont s'organise le *recrutement* de celui-ci.

Quantitativement d'abord, l'importance des forces de police et l'évolution de leurs *effectifs* peut constituer un indicateur significatif d'une érosion des soutiens d'un système politique. Ainsi, au début des années 1970, a-t-on assisté, dans un certain nombre de pays occidentaux, à une augmentation sensible du recrutement policier pour faire face au courant de "contestations" qui semblait remettre en cause l'ordre politique et social établi. En République Fédérale Allemande, les effectifs des polices régionales se sont ainsi accrus entre 1970 et 1975 de 22%, tandis que les effectifs d'un certain nombre de services fédéraux ont augmenté durant la même période de plus de 50%. De même, dans les années 1919-1920 les effectifs de la Gendarmerie Royale Canadienne (Police Montée) avaient été multipliés par deux à la suite de l'agitation sociale qui, au Canada, comme dans beaucoup de pays, a suivi la fin de la première guerre mondiale, dans un contexte marqué

en outre par la menace "révolutionnaire" que représentait la révolution de 1917 en Russie ¹⁵⁶.

[91]

Des enseignements sur les soutiens du système politique peuvent être aussi tirés des caractéristiques *qualitatives* du recrutement de la police, lorsque celui-ci privilégie certains groupes sociaux, par exemple certains milieux socio-politiques ou certains groupes ethniques. Dans ce cas, les milieux ainsi privilégiés sont en général des groupes qui constituent des soutiens du système politique. Ainsi le recrutement des forces policières dans les pays africains tend assez fréquemment, pour cette raison, à s'opérer dans les ethnies dont sont issus les dirigeants politiques en place. On peut aussi interpréter en partie de cette façon la prédominance du recrutement rural dans de nombreuses polices pendant la période de la révolution industrielle, à une époque où l'agitation sociale et politique avait surtout son origine dans les masses ouvrières et urbaines. Le recrutement sélectif est donc un moyen de disposer de policiers dont le soutien au pouvoir est assuré, à quoi s'ajoute le fait que ce recrutement peut dans un certain nombre de situations, constituer un moyen de gratifier de cette manière certains groupes, en les faisant bénéficier du privilège matériel (en termes d'emploi, de rémunération, de statut social) que peut constituer le recrutement dans la police. Le recrutement policier devenant alors une ressource pour acquérir ou fidéliser une clientèle. Guy Tardif note ainsi pour le Québec :

Dans une petite municipalité, une faveur de ce genre à un gars de la place [l'engager comme policier] pouvait signifier qu'on venait d'aller chercher les votes de toute une famille, au sens le plus large du terme, non seulement le père, mais la mère, les frères, les sœurs. En soi c'était donc appréciable. ¹⁵⁷

¹⁵⁶ L. Brown, C. Brown, *An Unauthorized history of RMC*, Toronto, James Lewis and Samuel, 1973, Chapitre 3.

¹⁵⁷ G Tardif, *Police et politique au Québec*, op. cit., p. 68.

Ce type d'information est de même apporté par l'observation des groupes sociaux qui peuvent se trouver associés aux activités de la police, de manière plus ou moins directe et intermittente, à travers la constitution de milices ou du recrutement de policiers volontaires ou supplétifs.

Le cas, en France, de cette "force publique" qu'a été la Garde Nationale est sur ce point particulièrement significatif. Tout au long de son existence, de la Révolution à 1871, son recrutement a reflété les forces sociales sur lesquelles s'appuyaient les différents régimes, tant pendant la période révolutionnaire qu'au XIXe siècle. C'est ainsi que les modalités de ce recrutement durant la Révolution sont révélatrices des forces sociales qui étaient parties prenantes et agissantes du processus révolutionnaire. Avec, dans un premier temps, un recrutement limité aux citoyens "actifs", payant contribution, illustrant la première phase "bourgeoise" de la Révolution - celle, essentiellement, de la monarchie constitutionnelle - à laquelle succédera une phase d'ouverture à tous les [92] citoyens, correspondant à la période la plus radicale de 1792-94, avant de revenir, en 1795, avec les thermidoriens, à un régime "exemptant" de cette charge "les moins aisés parmi la classe des artisans, journaliers et manœuvriers", afin, déclarait-on, de "ménager les précieux moments de la classe utile des citoyens qui ne vivent que de leurs bras". De même, les mouvements tendant à certains moments, à faire "monter" à Paris des gardes nationaux d'origine provinciale furent, eux aussi, révélateurs de divergences centre/périphérie, Paris/province, et des tensions entre révolutionnaires "modérés" et "extrémistes" parisiens, qui se cristalliseront en 1793 autour de l'opposition entre Girondins et jacobins.

Des débats et des tensions du même type se retrouveront tout au long de l'histoire de l'institution au XIXe siècle, avec l'opposition récurrente entre une tendance à restreindre l'accès de la Garde Nationale et une tendance à élargir et à généraliser ce recrutement. Les régimes monarchiques de la Restauration et de la Monarchie de juillet comme le premier et le second Empires seront enclins, tout en récupérant sa légitimité, à limiter son recrutement social aux éléments "bourgeois" de la population, considérés comme "sûrs" pour le pouvoir en place, tout en prenant le risque de voir s'y manifester éventuellement l'éro-

sion du soutien espéré. C'est ainsi que l'historien François Furet pourra constater en décrivant l'affaiblissement de la légitimité de la Monarchie de Juillet après 1845 :

Il y a des signes qui ne trompent pas. L'un d'entre eux est que la Garde Nationale, cette milice bourgeoise du régime, tarde ou hésite à rétablir l'ordre et qu'il faut, ici ou là, avoir recours à l'armée : les bourgeois et les petits-bourgeois qui peuplent la Garde Nationale et qui ont si souvent défendu et sauvé leur roi, sont déçus par un gouvernement incapable d'assurer la prospérité et l'ordre, et refusant toute réforme. Les deux critiques se conjuguent pour rompre les liens qui ont assuré à la Monarchie de juillet le soutien le plus sûr. ¹⁵⁸

En revanche, *a contrario*, les opposants, d'inspiration plus ou moins républicaine, ne cesseront de réclamer l'élargissement de son recrutement aux classes populaires et à l'ensemble de la population, ces controverses montrant de façon très explicite le lien entre le recrutement de cette "force publique" et l'état des soutiens du système politique dans la société ¹⁵⁹.

Ce lien entre recrutement et soutiens se retrouve par exemple aux États-Unis, avec, entre 1850 et 1940, un recrutement des polices municipales qui faisait une large place au *spoils-system* et se trouvait souvent lié à des phénomènes de clientélisme politique, le recrutement policier favorisant la clientèle électorale des municipalités au pouvoir. Observer la composition de ces forces de police était un bon moyen de savoir où la [93] municipalité en place recrutait tout ou partie de son électorat. On peut d'ailleurs remarquer que ceci constitue un problème assez classique dans beaucoup de polices organisées sur des bases municipales, dans un contexte électif, et que cet argument a, par exemple, joué un rôle non négligeable en France, dans le débat sur l'étatisation des polices urbaines sous la III^e République, l'un des buts poursuivis par un certain nombre des tenants de l'étatisation étant de limiter un recrutement faisant trop de place au clientélisme municipal.

¹⁵⁸ F. Furet *La Révolution, 1770-1880*, Paris, Hachette, 1988, p. 374.

¹⁵⁹ Cf. G. Carrot *La Garde Nationale*, Paris, L'Harmattan, 2000.

Ainsi une étude administrative réalisée par un conseiller d'État favorable à l'étatisation notait-elle :

Ce sont les amis du maire qui obtiennent toutes les places [...]. On ne se préoccupe pas de savoir si l'agent nommé possède ou non les qualités requises pour le service qu'il a à remplir. L'obtention du poste est en quelque sorte la rémunération de services rendus. Aussi les agents sont-ils sans aucune éducation professionnelle et n'ont de leur métier que l'uniforme. [...]. Le préfet ne peut rien [...]. À quoi lui servirait de refuser (son agrément) il lui serait présenté des candidats souvent pires [...] Ainsi l'agent de police n'existe pas. Sous le coup d'une menace de congé après chaque élection, sans prestige, il n'est là que pour garder une place, transigeant au besoin avec son devoir qui, rempli strictement ne lui causerait que des ennuis. ¹⁶⁰

On peut observer que ces phénomènes clientélistes n'épargnent cependant pas certaines polices étatisées et centralisées, dont le recrutement est plus ou moins fonction des orientations du parti au pouvoir, comme cela est par exemple souvent le cas en Grèce.

Ces pratiques, fréquemment liées au localisme policier et politique, peuvent être dans certains cas révélatrices de phénomènes plus profonds que de simples clivages électoraux. C'est ainsi, par exemple, que, jusqu'aux années 1960, en Irlande de manière générale, puis en Irlande du Nord après 1923, la sous-représentation des catholiques au sein du *Royal Ulster Constabulary* et des supplétifs des *B-Specials* était révélatrice des tensions sociales latentes et des discriminations qui allaient provoquer les affrontements des années suivantes, ainsi que de l'attitude respective des protestants et des catholiques à l'égard du système politique britannique ¹⁶¹. Dans la même perspective, au XIXe siècle, en Angleterre, les supplétifs des *Specials* étaient recrutés parmi les "Citoyens respectables", appartenant aux classes moyennes

¹⁶⁰ Henri Chardon, *L'organisation de la police*, 1917, p. 166.

¹⁶¹ K. Jeffery, "A propos du Royal Ulster Constabulary considéré comme une force d'occupation (1922-1969)," in *Pouvoirs et police au XXe siècle*, Bruxelles, Complexe, 1997.

urbaines et de confession protestante, dont le soutien était acquis à l'ordre garanti par le pouvoir. Aux États-Unis, il en a été de même, jusqu'au milieu du XXe siècle, en ce qui concerne la faible présence des noirs dans les polices américaines. On voit donc bien comment, dans ces hypothèses, le recrutement socio-politique différencié de la police peut apparaître comme un [94] indicateur de la répartition des soutiens du système politique considéré dans le corps social.

État des soutiens et organisation de la police

Certains traits organisationnels peuvent eux aussi, constituer des indicateurs du même type, encore que l'interprétation soit parfois ici plus délicate.

Une organisation de la police centralisée, fortement hiérarchisée, militarisée, caractérisée par un certain isolement social, sera en général plutôt révélatrice d'une situation de faiblesse des soutiens sociétaux du système politique, les traits inverses - tendance à la décentralisation, à la "civilianisation" ¹⁶², à l'intégration sociale de la police - traduisant plutôt la force de la légitimité sociétale du système politique. L'exemple britannique au XIXe siècle est en la matière significatif, avec, en Irlande, l'organisation d'une police de type gendarmerie - casernée, armée, militarisée - et avec, en Angleterre, l'organisation, par le même Robert Peel, d'une police non-armée, la plus "civilianisée" possible, cette différence reflétant une légitimité politique contestée en Irlande et un relatif consensus en Angleterre.

Une autre caractéristique fonctionnelle et organisationnelle significative d'une certaine faiblesse des soutiens peut être l'existence de corps policiers plus ou moins spécialisés dans le maintien de l'ordre, pour maîtriser et contrôler les manifestations et troubles collectifs, Soit avec des solutions du type "troisième force", comme en France (CRS, Gendarmerie mobile), soit avec des unités qui, tout en ne s'indi-

¹⁶² Notion d'origine anglo-saxonne empruntée à la sociologie militaire pour désigner le processus inverse de la militarisation et le rapprochement avec la société civile.

vidualisant pas organiquement par rapport au reste de la police, disposent néanmoins d'une formation et d'un équipement particuliers, comme cela a été le cas, depuis 1975, dans la police britannique, avec, par exemple, les *Special Patrol Groups* ou les *Territorial Support Groups*, pour faire face aux troubles sociaux et ethniques que la Grande-Bretagne a connus depuis cette date, en révélant par là une érosion de la légitimité du système politique britannique auprès de certains secteurs de la population. De même, la chronologie du développement des *zomos* (police anti-émeute), dans la Pologne communiste, a reflété l'ébranlement croissant du régime entre 1956 et la fin des années 1980, particulièrement après l'apparition du syndicat *Solidarité*.

Sur ce dernier point on notera néanmoins une certaine ambiguïté dans l'interprétation de ce phénomène. D'une part dans nombre de cas, l'existence de cette spécialisation plus ou moins manifeste de certains policiers dans les tâches de maintien de l'ordre constitue un symptôme de crise des soutiens et d'accentuation des clivages sociétaux, générant des manifestations collectives dont le contrôle policier apparaît nécessaire. [95] La situation anglaise dans les années 1970-1980 en est l'illustration : "l'idée que la solidité de l'État n'était plus aussi établie, a-t-on pu remarquer, conduisit inmanquablement la police à revoir son seuil de tolérance" ¹⁶³. Mais, en même temps, dans d'autres cas, l'interprétation peut être inverse, lorsque, comme cela a été le cas en France, le transfert de ces compétences à des corps policiers ou semi-policiers spécialisés, entraînés à un usage minimal de la force, a mis fin à l'intervention des forces militaires dans ce type de situation. Dans ce cas, le résultat a été au contraire une tendance à la "pacification" dans la gestion des affrontements collectifs, une "pacification" qui a été sans doute à la fois la cause et la conséquence d'une diminution de la violence des clivages sociétaux ¹⁶⁴.

¹⁶³ P.A.J. Waddington, "Contingence des styles de gestion du maintien de l'ordre", in *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, "Maintien de l'ordre", 1997, n° 21, p. 99.

¹⁶⁴ Bruneteaux, *Maintenir l'ordre*, op. cit.. Sur ces questions cf. aussi la controverse entre P.A.J. Waddington et T. Jefferson : "Professionnalisation ou militarisation du maintien de l'ordre", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 21, pp. 183-197.

L'observation de l'organisation des services de police peut donc être révélatrice des problèmes rencontrés par le fonctionnement d'un système politique, de l'état des soutiens dont il dispose, de l'origine des menaces susceptibles d'ébranler ces soutiens, du type de soutiens qui peuvent se trouver mis en cause. Avec, comme on vient de le voir, l'existence de forces spécialisées dans la police des foules et le maintien de l'ordre, lorsque, par exemple, la légitimité du régime politique n'est pas suffisante pour assurer la canalisation institutionnelle du débat politique et éviter que celui-ci ne se prolonge par des manifestations de rue plus ou moins pacifiques. Avec, par exemple encore, la création de services spécialisés dans la lutte anti-terroriste lorsque des menaces de ce type viennent mettre en question, de l'extérieur ou de l'intérieur, le système politique, en ébranlant les soutiens de la "communauté" ou du "régime politique".

2 - LA POLICE ET LA PROTECTION DES SOUTIENS

[Retour à la table des matières](#)

Avec les considérations précédentes, apparaît un autre aspect du rapport de la police avec les soutiens, lorsque, d'une manière plus active, la police peut être utilisée par le système politique pour assurer la *protection* de ses soutiens.

La protection des soutiens

On aborde ici un point qui est sans doute parmi les plus importants lorsqu'on s'interroge sur les rapports de la police et du politique. C'est celui auquel pense spontanément le sens commun, car l'utilisation politique de la police a été souvent liée au souci de "protéger" le pouvoir [96] politique, d'éviter sa déstabilisation, en limitant les contestations et les oppositions susceptibles de provoquer un ébranlement dangereux de ses soutiens.

Cela dit il faut rappeler que, l'analyse systémique du politique distingue trois types de soutiens en fonction de la partie du système politique concernée : à la "communauté" (le groupe social géré par le système politique, par exemple la nation), au "régime" politique (l'organisation des institutions politiques, par exemple : le régime démocratique), aux "autorités" (les individus titulaires des fonctions politiques). Ces soutiens sont susceptibles d'être mis en question par les "clivages", c'est-à-dire les divisions, qui peuvent se créer à leur sujet dans le corps social et qui peuvent être à l'origine de manifestations d'opposition s'exprimant par des opinions ou des actions susceptibles d'ébranler le système politique. La police peut être alors amenée à intervenir pour neutraliser ces oppositions, pour réduire ces clivages et ces conflits et prévenir ainsi l'érosion des soutiens du système politique. Et ceci selon des modalités qui peuvent être très sensiblement différentes en fonction d'un certain nombre de variables.

Ainsi, d'abord, et fondamentalement, en fonction du régime politique. Dans un régime pluraliste de démocratie libérale, la tolérance manifestée à l'égard de ces clivages sera beaucoup plus grande que dans un régime autoritaire et *a fortiori*, dans un régime totalitaire. Cette tolérance est en outre, pour une part, variable en fonction de l'objet sur lequel portent les clivages : ainsi, il arrivera assez souvent que les clivages sur la "communauté" soient moins tolérés que ceux qui concernent le "régime politique", et ceux-ci moins que les divisions concernant les "autorités". Là encore, cela est évidemment en rapport avec la nature du régime politique, puisque, par exemple, et par définition, un régime démocratique suppose, dans certaines limites, la possibilité de contester les "autorités" politiques, le personnel politique au pouvoir. De manière plus générale, dans la mesure où ils postulent que la participation de tous les citoyens à l'exercice du pouvoir doit assurer un maximum d'assentiment de la population aux décisions prises, les régimes politiques démocratiques ont tendance à considérer que ce type d'intervention de la police doit normalement être réduit au minimum. Inversement les régimes autoritaires et plus spécifiquement encore, les régimes totalitaires se caractérisent par la définition *a priori* d'« ennemis » potentiels du système politique considéré, que les institutions policières ont pour mission de neutraliser ou de pourchasser, ce qui constitue une de leurs principales raisons d'être.

Cette intervention peut être aussi fonction de la forme que prennent les manifestations de ces clivages : depuis la répression de comportements présentant des caractères particuliers, comme le recours à la violence ou à des actes illégaux, jusqu'à la répression de toute manifestation [97] de dissidence, que celle-ci se traduise par des actes aussi bien que par des opinions. À cet égard, un exemple extrême est sans doute représenté par l'article premier de la loi du 10 février 1936 organisant la Gestapo dans l'Allemagne hitlérienne, qui se proposait non seulement de poursuivre, les actes ou les attitudes d'opposition, mais jusqu'aux "intentions" : "La Gestapo a la tâche de rechercher toutes les intentions qui mettent l'État en danger et de lutter contre elles, de rassembler et exploiter les résultats des enquêtes, d'informer le gouvernement, de tenir les autorités au courant des constatations importantes pour elles, de leur fournir des impulsions".

Par ces différents modes d'intervention, qui peuvent avoir pour conséquence, de façon plus ou moins délibérée, d'empêcher un certain nombre d'individus ou de groupes d'exprimer leurs opinions, d'avoir une activité ou une influence politique, afin d'assurer la stabilité et pérennité de l'ordre politique établi, la police contribue à déterminer, dans la pratique de la vie politique quotidienne, le niveau et les formes de la participation politique dans une société. En observant quels sont les individus et les groupes que la police autorise à s'exprimer et à se manifester, et en observant, inversement ceux que, par son action ou par son inaction, elle contraint au silence et plus ou moins à l'inexistence politique, il est possible d'évaluer la façon dont se distribuent la participation et l'influence politiques dans une société, et la part que prennent ou ne prennent pas les différentes parties de celle-ci à la vie politique. Réciproquement, l'état de la participation politique est un facteur déterminant de l'importance accordée à cette fonction de la police, dans la mesure où les limitations de cette participation peuvent susciter des mouvements de revendication et de protestation que la police aura à contrôler. Un certain nombre d'observateurs considèrent par exemple que le développement des institutions policières au XIX^e siècle a été lié, pour une assez large part, aux problèmes posés par le déficit de la participation politique et de l'intégration sociale des populations ouvrières créées par la révolution industrielle.

La police politique

Il faut souligner que cette intervention de la police pour la protection des soutiens est l'une des activités de la police dont le rapport avec le fonctionnement et l'organisation politique d'une société est le plus étroit. Lorsqu'on parle de "police politique" c'est particulièrement à cet aspect des activités de la police que l'on pense, en évoquant à la fois les activités de renseignement et de prévention, qui ont pour but d'anticiper les remises en cause de l'ordre politique établi, et les activités de répression, lorsque cet ordre se trouve effectivement menacé, ou jugé menacé. C'est sans doute ici que se dessine l'opposition la plus forte et la plus fondamentale entre les polices des régimes politiques de type démocratique et libéral et celles des régimes politiques à caractère autoritaire, [98] au point que l'on en arrive parfois au raisonnement tautologique selon lequel l'existence de ce type de police est le critère du caractère non-démocratique d'un régime politique : il y a alors police politique parce que le régime politique est autoritaire, et celui-ci est autoritaire parce qu'il comporte une police politique.

Cela est encore plus vrai pour les régimes totalitaires, dans la mesure où, pour ces derniers, cette fonction de la police est essentielle dans la perspective du contrôle total de la société auquel ils tendent. Pour cela, ces régimes mettent en général en œuvre des moyens particulièrement importants, se traduisant par l'organisation de services spécialisés aux ressources et aux pouvoirs considérables, qui tendent souvent à cumuler des fonctions d'information et de renseignement, des fonctions préventives, des fonctions répressives, des fonctions judiciaires (édiction de sanctions) et même des fonctions pénitentiaires (gestion de prisons et de camps d'internement).

Tel a par exemple été le cas, au XXe siècle, pour la *Gestapo* dans le Ille Reich, avec la notion de *Polizeijustiz*, qui présentait ces caractères de multifonctionnalité, en échappant pratiquement à tout contrôle :

La Gestapo avait obtenu le pouvoir d'ordonner l'arrestation et la détention de ceux qu'elle considérait comme réellement ou potentiellement dangereux pour la "sûreté de l'État" [...] Même si la preuve était faite d'un crime punissable par la loi, la Gestapo pouvait garder les suspects en détention administrative et les soustraire ainsi au système judiciaire ordinaire [...] Après une enquête menée selon ses procédés, elle pouvait envoyer des suspects devant les tribunaux, mais si les verdicts ne correspondaient pas à ses attentes, elle pouvait intervenir pour appliquer des mesures "correctives" - c'est-à-dire une détention plus longue en camp de concentration - ou même, en particulier pendant la guerre, pour exiger une exécution. Après que les prisonniers aient accompli leur peine la Gestapo pouvait les arrêter à nouveau, les interner administrativement et en disposer comme elle l'entendait. ¹⁶⁵

C'est donc la mise en place d'un appareil administratif spécialisé particulièrement développé, disposant de prérogatives et de moyens très étendus, accompagné d'une définition très extensive de ses fonctions, qui a constitué la spécificité, de ce point de vue, de la situation dans les sociétés totalitaires.

L'Union soviétique, dès pratiquement l'instauration du régime communiste en 1917, a présenté les mêmes caractéristiques, avec le rôle extensif joué par la police politique assurant la "sécurité d'État", qui, au fil des ans, s'intitulera *Tchéka*, *Guépéou*, *NKVD*, *MVD*, *KGB*. avec, comme dans l'Allemagne hitlérienne, une même confusion des fonctions, depuis les fonctions d'enquête jusqu'à la gestion du système concentrationnaire [99] du *Goulag*. Soljenitsyne constatera ainsi à propos de la première de ces institutions :

¹⁶⁵ R. Gellately, "L'émergence de la polizeijustiz dans l'Allemagne nazie", *Pouvoirs et police au XXe siècle*, op. cit., p. 67.

On avait adopté une forme tout à fait nouvelle : la répression sans jugement et c'est la *Vétcheka* qui avait pris sur elle avec abnégation cette tâche ingrate, la *Vétchéka*, seul organe répressif dans l'histoire de l'humanité à avoir concentré entre ses mains : la filature, l'arrestation, l'instruction, la représentation du ministère public, le jugement et l'exécution de la sentence. ¹⁶⁶

On a là, semble-t-il, un modèle policier tout à fait caractéristique des systèmes totalitaires, dans lesquels la police est chargée, non seulement de poursuivre et de neutraliser les opposants ou les "suspects" d'opposition, mais aussi d'éliminer ceux que l'idéologie de ces régimes désignait "préventivement" comme leurs "ennemis objectifs", identifiés a priori par leur appartenance de classe ou de race. Ce qu'expliquait sans détours, dans les années 1920, un membre du Parti Communiste soviétique, déclarant :

Nous ne nions pas le fait que nous avons effectivement acquis une grande expérience dans l'art de la police politique, que notre GPU travaille très bien, et que si Kautsky arrivait chez nous, il pourrait sentir le poids de cette main. Nous ne contestons pas cela. À vrai dire, nous pensons même que si Marx vivait chez nous, il serait l'un de nos meilleurs tchékistes, car c'est lui, le premier, qui a avancé l'idée de la dictature du prolétariat comme idée d'une dictature impitoyable, destinée à écraser la résistance des exploiters et de leurs laquais. ¹⁶⁷

Par les références légitimatrices qu'il utilise, ce texte souligne bien le rôle essentiel, fondateur ; joué par la police dans les régimes totali-

¹⁶⁶ A. Soljenitsyne, *L'archipel du Goulag*, Paris, Seuil, 1974, t. 1, p. 28.

¹⁶⁷ A. Kaganovich, cité par V. Vasiliev ; "Le système d'information de la GPU", in *La police politique en Union Soviétique : 1917-1953*, Paris, Editions de l'EHESS, 2002, p. 255.

taires, dont on a pu dire qu'elle y constituait une sorte de "quatrième pouvoir".

Sans avoir la même ampleur, cette fonction "protectrice" de la police se retrouve dans les régimes autoritaires, qui tendent à limiter les manifestations de contestation ou d'opposition, en s'inquiétant des menaces susceptibles d'ébranler les soutiens de leur pouvoir. Ainsi en a-t-il été, en France, sous l'Ancien Régime, au XVII^e et XVIII^e siècle, et sous l'Empire et les régimes monarchiques au XIX^e siècle. C'est l'importance - réelle ou présumée - de ce rôle politique de la police en France qui sera pour une part à l'origine de l'aversion anglaise pour le "modèle français" de police, et qui servira de repoussoir lors des débats sur la création de la Nouvelle Police de Londres en 1829. On remarquera en outre que, dans l'exercice de cette fonction de surveillance des opposants, pour assurer la protection des soutiens, la "police politique" est amenée, le plus souvent, à être une "police secrète", exercée par des agents en civil, de façon plus ou moins clandestine. Cette caractéristique [100] sera aussi une des raisons pour lesquelles, afin de prévenir cette dérive, les créateurs de la "nouvelle Police" de Londres en 1829 insisteront sur le fait que cette nouvelle police ne pouvait agir qu'en uniforme.

On peut toutefois remarquer ici, comme l'a montré Annah Arendt que ces "polices politiques" des Etats autoritaires et des États totalitaires ne fonctionnent pas exactement de la même manière, dans la mesure où, dans ces derniers, comme cela a été signalé plus haut la désignation et la volonté d'éliminer les "ennemis objectifs" suffisent à déclencher l'action policière, alors que, dans les États autoritaires, qu'Annah Arendt qualifie de "despotiques", celle-ci suppose l'établissement plus ou moins avéré d'une culpabilité.

Le totalitarisme définit idéologiquement ses ennemis avant de s'emparer du pouvoir ; ainsi les catégories de "suspects" ne sont-elles pas établies en fonction des renseignements de la police. Les juifs dans l'Allemagne nazie n'étaient pas plus que les descendants des anciennes classes dirigeantes en Russie soviétique, suspects d'activités hostiles ; ils s'étaient vus déclarer "ennemis objectifs" du régime conformément à l'idéologie de celui-ci. La différence majeure entre la police secrète despoti-

que et la police secrète totalitaire est celle qui sépare le "suspect" de "l'ennemi objectif". Ce dernier est défini par la ligne politique du gouvernement, et non par le désir qu'il a de le renverser. ¹⁶⁸

"L'ennemi objectif", en conséquence, "n'est jamais un individu dont les pensées dangereuses doivent être provoquées ou dont le passé justifie les soupçons" ¹⁶⁹. Ce qui a pour effet de relativiser deux pratiques souvent mises en œuvre par les polices politiques des régimes autoritaires à l'égard de leurs opposants potentiels : le renseignement et l'infiltration pour identifier les "suspects" et la provocation ¹⁷⁰ pour les forcer à révéler leurs intentions supposées subversives et justifier par là leur répression, deux techniques inutiles puisqu'il n'y a pas à découvrir ou à établir une culpabilité qui se trouve postulée *a priori*.

Une fonction récurrente

Si l'importance de cette fonction politique de la police constitue, comme on vient de le souligner, quelque chose d'essentiel pour différencier les polices de type démocratique et les polices de type autoritaire, avec toutes les conséquences que cela peut entraîner sur le plan organisationnel (centralisation, militarisation, isolement social, etc.) et sur le plan fonctionnel (étendue des pouvoirs, espionnage, brutalités, atteintes aux libertés, faiblesse des contrôles, etc.), il faut néanmoins constater que les régimes politiques les plus libéraux ne peuvent ignorer totalement ce [101] rôle politique de la police, même s'ils s'efforcent avec plus ou moins de succès, d'en limiter le développement et de prévenir les risques qu'il peut présenter, en le bornant, en principe, à la surveillance de ceux qui mettent en cause, non pas les autorités, mais le régime, la communauté ou la loi, la frontière du soutien partisan et du soutien aux institutions n'étant pas toujours facile à déceler.

¹⁶⁸ A. Arendt *Le système totalitaire*, (tr. 1972), Editions France-Loisirs, 2000, p. 211.

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ B. Thomas, *Les provocations politiques*, Paris, Fayard, 1972.

Ainsi, à la fin du XIXe siècle, en France, le passage du Second Empire à un régime républicain aux assises fragiles a laissé subsister, on l'a vu, la police politique des "commissaires spéciaux", dont les républicains sous l'Empire avaient pourtant violemment dénoncé les méfaits. Cette question a d'ailleurs été assez vigoureusement débattue dans les premières décennies de la IIIe République, dans la mesure où on pouvait être tenté d'en contester l'utilité dans un régime républicain et démocratique :

La police a-t-elle un rôle à jouer dans un régime où, par définition, le gouvernement représente la volonté de la majorité des citoyens ? Doit-elle protéger une forme de gouvernement qui ne saurait s'imposer que par le consentement de la nation ? Doit-elle surveiller l'opinion, les agissements des groupes, des opposants et même des ennemis du gouvernement voire du régime, alors que la liberté est la règle ? [...] En d'autres termes, n'y a-t-il pas une sorte d'antinomie entre un régime démocratique fondé sur le suffrage universel et les libertés publiques et la notion même de police politique ? ¹⁷¹

Les responsables politiques des débuts de la IIIe République ne pourront éviter de prendre position sur la question. Ils seront d'autant plus gênés pour le faire s'ils avaient appartenu à l'opposition sous l'Empire ou s'ils passèrent de l'opposition au gouvernement entre 1870 et 1914, comme ce fut le cas, par exemple, pour Clemenceau. Néanmoins, tous furent conduits à considérer comme indispensable ce type de police, pour protéger la République naissante, menacée à la fois, sur sa gauche, par une agitation sociale anarchisante issue de la Commune, et sur sa droite, par les nostalgiques de la Monarchie ou de l'Empire, certains allant jusqu'à ajouter que "cette nécessité est peut être plus grande encore sous un régime de liberté, qui laisse un champ plus libre à ses adversaires" ¹⁷².

¹⁷¹ J. M Berlière, *L'institution policière en France sous la IIIe République (1871-1914)*, op. cit., p. 1045.

¹⁷² F. Goblet Ministre de l'Intérieur, Séance du 17 janvier 1887, *Journal Officiel*, Débats à la Chambre des Députés, p. 25-29.

Dans la même perspective, les réticences anglaises à l'égard de la "police de Fouché" et d'une politisation partisane n'ont pas empêché en Grande-Bretagne la fondation d'une police de renseignement la *Spécial Branch*, autour des années 1880, pour faire face au terrorisme irlandais, puis aux menaces anarchistes ¹⁷³. Avant même cette initiative institutionnelle, [102] un certain nombre d'affaires concernant l'interception du courrier de dirigeants chartistes avait prouvé que ce genre de pratiques n'était pas seulement le monopole du "cabinet noir" de la police française de l'Ancien Régime ou de l'Empire. Dans le même sens, une enquête parlementaire américaine a montré, au début des années 1970, que le FBI avait au cours des trente années précédentes, établi plus de cinq cent mille fiches de renseignements sur des individus ou des groupes, et ouvert 750 000 dossiers sur des activités qualifiées de "subversives" ¹⁷⁴. Aussi peut-on dire que, si leurs formes et leur degré de développement peuvent varier dans des proportions sensibles, "en fait tous les gouvernements disposent de moyens de contrôle et d'intervention dans la vie politique" ¹⁷⁵.

On remarquera aussi que cette orientation de l'action de la police, afin de limiter l'érosion des soutiens, n'est pas le seul apanage des polices étatiques et qu'on peut la retrouver, sous des formes édulcorées et moins lourdes de conséquences, dans le comportement de polices décentralisées, par exemple au niveau communal. Guy Tardif, dans son étude sur les polices municipales québécoises avant 1970, a pu, par exemple, observer que les municipalités en place ne répugnaient pas à utiliser la police "pour se maintenir au pouvoir et accroître leur puissance" :

Dans les villes où un nouveau groupe s'installe au pouvoir, on ne s'empresse pas toujours de congédier tout de suite le chef de police. On essaie plutôt de se l'attacher et d'exploiter les ren-

¹⁷³ CF. Brogden, *The political police in Britain*, Londres, Julian Frideman Publishers, 1976.

¹⁷⁴ M.H. Halperin and al, *The Lawless State : The Crimes of the US Intelligence Agencies*, New York, Penguin Books, 1976, Chapitre III. Cf. aussi l'étude de G. Marx, "L'État et les mouvements sociaux," *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1997, n° 30.

¹⁷⁵ D.H Bayley, *Patterns of policing*, op. cit., p. 196.

seignements qu'il possède sûrement sur l'ancien régime. Aussi, à la première séance du nouveau conseil, ou, mieux encore, prièvement avec le maire et l'échevin membre du comité de police, on *lui* fera part des nouvelles exigences, qui impliquent évidemment que les nouveaux maîtres doivent être mis au courant de tous les dangers qu'ils courent de qui sont leurs ennemis, de ce que contiennent les dossiers sur tel adversaire politique. [...] Parfois, on exigera du chef, en plus du rapport journalier de tout ce qui s'est passé dans la municipalité, le libre accès à tous les dossiers, à toutes les archives de police. ¹⁷⁶

Il s'agissait donc bien, ici, pour le nouveau pouvoir politique municipal, de se protéger contre ce qui pouvait provoquer l'érosion de ses soutiens, en étant informé, grâce au chef de police, de ce qui les "menaçait", de l'identité de ses adversaires, éventuellement des moyens de pression possibles sur ceux-ci. De même, en 1930, dans le contexte des polices municipales de la IIIe République en France, un représentant syndical des commissaires de police s'indignait, en déclarant que ceux-ci se refusaient [103] à être des "rabatteurs" ou des "mouchards" et il dénonçait le fait que "certains maires [les] considéraient trop souvent comme des agents électoraux et des machines à tuyaux politiques" ¹⁷⁷.

Cela dit, cette orientation de l'activité policière dans un contexte démocratique n'en est pas moins source de difficultés. La première de ces difficultés réside dans la conciliation de cette activité policière avec les principes démocratiques : le respect du pluralisme politique et des libertés individuelles, la liberté du débat politique, la liberté de la compétition pour le recrutement des autorités politiques. La seconde de ces difficultés a son origine dans la coexistence de cette fonction policière avec les autres activités policières et dans les perceptions négatives de la police qu'elle a tendance à induire dans le public, en générant des attitudes de méfiance peu favorables à la nécessaire collaboration de la police et du public dans l'exercice de la police quoti-

¹⁷⁶ G. Tardif, *Police et politique au Québec*, op. cit., p. 295.

¹⁷⁷ B. Mathieu, Cité par M Bergès, *Le syndicalisme policier en France*, op. cit., p. 325.

dienne. L'importance qu'ont eue ces tâches politiques dans l'histoire française de la police expliquerait ainsi, pour une part, les sentiments de distance et de réserve critique qui ont caractérisé pendant longtemps les comportements des français à l'égard de leurs institutions policières. Telle était en tout cas, l'opinion qu'exprimait sur ce point un commissaire de police dès la fin du XIXe siècle :

Qu'on se le dise une fois pour toutes : police et espionnage des individus, de leurs actes, de leurs pensées de leurs désirs sont choses qui hurlent de se trouver accouplées. [...] Qu'on laisse donc la police en dehors de nos luttes politiques où elle n'a que faire, où elle se fourvoie constamment au grand détriment de sa considération et pour laquelle elle est inapte. [...] Un homme de police ne peut ni ne doit être un mouchard, c'est pour avoir perdu de vue cette vérité qu'on est arrivé peu à peu à tenir la police en suspicion, à la mépriser ¹⁷⁸.

Au contraire, sa "politisation" limitée permettrait de comprendre la familiarité confiante des rapports avec la population, qui a caractérisé la situation de la police anglaise depuis la fin du XIXe siècle jusque dans les années 1950. Alors que, pourtant au début du XIXe siècle, les rapports avec la police n'étaient guère différents dans les deux pays. Tocqueville pouvant noter, en 1833, que "les sentiments de la population envers eux [les policiers] étaient les mêmes à peu près que ceux de la population française envers les gendarmes et les sergents de ville" ¹⁷⁹. De même, les tâches politiques antérieurement assumées ont contribué à délégitimer les institutions policières dans les périodes de transition qui, au cours de la seconde partie du XXe siècle, ont suivi la disparition d'un [104] certain nombre de régimes autoritaires ou l'effondrement du système soviétique.

On peut se demander si la prise en compte plus ou moins consciente de ce problème n'expliquait pas aussi la pratique des pays communistes tendant à créer une certaine différenciation, au moins apparente,

¹⁷⁸ L. Pélatant *De l'organisation de la police*, Thèse, Dijon, 1899, p. 6.

¹⁷⁹ Cité par C. Journes, "La police britannique" in *Polices d'Europe*, L'Harmattan-IHESI, Paris, 1986, p. 216.

entre les institutions chargées de la police quotidienne et les organismes chargés de la "Sécurité d'État", comme, par exemple, la distinction entre *Milice* et *KGB* en Union Soviétique, entre les propos et la *Stasi* en Allemagne de l'Est. À l'appui de cette hypothèse, on peut observer qu'au Canada, lorsque, dans les années 1960-70, des controverses sur la "politisation" de la *GRC*, la *Gendarmerie Royale du Canada*, se produiront du fait, notamment de son implication dans la surveillance du mouvement souverainiste québécois ou des infiltrations communistes, une commission royale d'enquête préconisera, en 1969, l'individualisation de ces activités dans le cadre d'un organisme civil spécifique, afin de "ne pas ternir la réputation jusque là sans tache" de la Police montée ¹⁸⁰, ce qui aboutira à la création du *Service Canadien de Renseignement de Sécurité* (SCRS) en 1984.

C'est qu'en effet comme on l'a déjà remarqué, les régimes démocratiques ont tendance à délégitimer cette fonction de protection, en postulant au niveau interne, un soutien de principe des citoyens au système politique du fait de leur participation à son fonctionnement. Néanmoins, ces régimes ne peuvent ignorer que la loi de la majorité peut laisser subsister des minorités qui sont susceptibles de contester - parfois violemment - l'ordre institutionnel établi et les décisions prises. On a déjà évoqué le débat que cela a pu provoquer dans les débuts de la IIIe République :

Malgré le suffrage universel et la liberté de la presse, la Rle République n'a pu se résoudre à abandonner un outil pourtant largement discrédité et compromettant et dont on pouvait à bon droit nier l'utilité. Non seulement elle ne l'a pas abandonné, mais, parce qu'à ses débuts elle se sentait menacée, parce qu'elle pouvait mieux que quiconque, au terme d'un siècle de révolutions, mesurer les causes et les effets d'événements au départ sans gravité, parce que le suffrage universel et les règles de la démocratie imposent au gouvernement plus que dans tout autre régime la nécessité d'être vite et bien informé des mouvements de l'opinion, comme des projets des opposants, elle a, comme les régimes qui l'ont précédée, spécialisé des organismes de po-

¹⁸⁰ *Rapport de la commission royale d'enquête sur la sécurité. (Commission Mackenzie), Ottawa, 1969.*

lice dans la recherche et l'exploitation des renseignements susceptibles de permettre aux gouvernants d'anticiper sur les événements. ¹⁸¹

Par ailleurs, les pratiques démocratiques n'ont pas de prise sur les menaces d'origine extérieure, particulièrement lorsque les frontières avec les [105] questions intérieures se brouillent et lorsque les conflits internationaux prennent une dimension idéologique ou terroriste. De ce fait même s'ils manifestent une certaine répugnance de principe à s'engager dans cette voie, la plupart des régimes démocratiques sont amenés à organiser des services de renseignement ou des services de contre-espionnage pour assurer cette fonction de protection. Les conflits mondiaux du XXe siècle (première et deuxième guerres mondiales, guerre froide, terrorisme international) ont été par exemple, dans un certain nombre de pays, à l'origine du développement de ces services. Dans le même sens, et pour les mêmes raisons, on peut noter que les services de renseignement sont enclins à minimiser la distinction entre menace interne et menace externe.

Le poids de l'histoire

Au-delà des rapports actuels avec la nature du régime politique, un certain nombre de facteurs historiques et culturels passés paraissent par ailleurs continuer à exercer une influence sur la différenciation de cet aspect "politique" des fonctions policières selon les sociétés. Il en est ainsi, semble-t-il, des événements historiques qui ont accompagné l'origine et le développement des différents systèmes policiers, lorsque ceux-ci se sont caractérisés par la prédominance de ce que nous avons appelé précédemment une logique politique, liée à des oppositions et à

¹⁸¹ J. M Berlière, *L'institution policière en France sous la IIIe République (1871-1914)*, op. cit. p. 1176.

des résistances plus ou moins violentes aux processus d'organisation politique des sociétés considérées ¹⁸².

C'est ainsi qu'il semble possible de mettre en évidence le lien entre un rôle politique extensif de la police et les résistances violentes au processus de construction de l'Etat qu'un certain nombre de sociétés ont connues ou connaissent encore. Par exemple, lorsque se manifestent des oppositions à la mise en œuvre de sa capacité *régulative*, et à la mise en place d'un ordre juridique cohérent et d'un pouvoir judiciaire efficace, se traduisant souvent par un mouvement de centralisation politico-administratif. Ce qui semble, par exemple, avoir été le cas de la France au XVIIe siècle avec, après les soubresauts de la Fronde, un mouvement tendant à unifier le pays et à réduire l'autonomie des vestiges de l'aristocratie féodale.

Pour prendre un exemple plus récent on peut citer le cas du Chili, avec l'adoption, en 1927, d'une organisation policière fondée sur une unique police à caractère national, de type gendarmerie, les *Carabiniers*. Cette réforme s'est inscrite dans un processus de construction de l'État pour mettre fin, en s'inspirant de l'exemple de la *Garde civile* espagnole, à un système policier de type municipal, qui aboutissait à une appropriation [106] des fonctions de police par les oligarchies locales et les grands propriétaires fonciers :

Elle [la Garde civile] a fourni le modèle d'une garde rurale, destinée à étendre le bras de l'État jusqu'aux frontières du territoire effectivement contrôlé par la société chilienne ; mettant ainsi de l'ordre dans les zones où la vie sociale n'avait pas encore acquis une régularité et une domesticité permettant de confier la conduite de la police à des groupes locaux un tant soit peu fiables. Le modèle de la Garde civile est lié à l'image d'une police palliant les défaillances et les faiblesses d'un Etat national

¹⁸² Cf. D.H. Bayley, "Police and political development, in Tilly (ed), *The formation of national states in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975.

qui n'a pas encore acquis la pleine souveraineté sur son espace ¹⁸³.

¹⁸³ F. Bustamante, "Origine du corps des carabiniers au Chili", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 11, p. 58.

Cette influence du processus de construction de l'État est particulièrement sensible lorsque cette évolution s'est accompagnée de résistances pouvant se traduire par la mise en œuvre de moyens violents, de type parfois terroriste.

Dans d'autres situations, ces problèmes peuvent être liés à des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la capacité *extractive* de l'État, en entendant par là sa capacité à prélever dans la société les ressources - en argent ou en hommes - nécessaires à son fonctionnement. D'où, par exemple, la fréquence des résistances aux prélèvements fiscaux (avec par exemple les jacqueries paysannes) ou à la conscription, et la mise en œuvre de mesures policières pour y faire face. Ces phénomènes que l'on rencontre dans l'histoire passée d'un certain nombre de pays européens se sont retrouvés plus récemment dans les jeunes États issus de la décolonisation, avec, dans ces pays, pour cette raison, la construction d'un appareil policier relativement précoce et relativement développé, si on le compare au développement du reste de l'appareil administratif.

À ces difficultés s'ajoutent aussi, souvent de manière concomitante, celles qui peuvent concerner la "communauté" et le processus de construction de la "nation", par exemple pour assurer son assise territoriale, lorsque se produisent des conflits centre-périphérie en face de tendances autonomistes ou séparatistes. Ainsi peut-on rappeler que la police de renseignement britannique, la *Spécial Branch*, a été, pour une part créée, en 1884, pour faire face à l'agitation séparatiste irlandaise. Ici encore, on peut constater que les irrédentismes ethniques ne sont pas étrangers, dans beaucoup d'États issus de la décolonisation, au développement de leur appareil policier, à sa politisation et à son ethnicisation.

David H. Bayley croit par ailleurs, que l'on peut discerner une relation entre l'extension de ces tâches "politiques" de la police dans les pays européens et l'existence, dans certains de ceux-ci, de traditions [107] mettant particulièrement l'accent sur leur unité culturelle et sur l'homogénéité des croyances, dans le contexte, notamment des affrontements religieux du XVI^e ou du XVII^e siècle. Il lui paraît par exemple significatif que le terme français "mouchard" trouve son origine dans le nom d'un théologien, recteur de la Sorbonne, Antoine de Mou-

chy, qui joua un rôle particulièrement important dans les controverses religieuses du XVI^e siècle nées de l'apparition de la Réforme. Cette hypothèse semble évidemment confirmer, à l'époque moderne, par les pratiques policières extensives des régimes totalitaires idéocratiques, fascistes ou communistes, que le XX^e siècle a connus.

De même, ce type de processus n'est pas sans rapport avec la protection de la "communauté" contre les menaces extérieures, les situations de guerre favorisant le développement d'institutions policières à caractère politique, d'autant plus facilement comme on l'a vu, qu'il s'agit de faire face à une menace d'origine extérieure et que ces institutions sont censées alors ne pas mettre en cause les droits des "nationaux". C'est ce que l'on a pu constater dans un certain nombre de pays, comme en Australie :

Dans ce pays qui n'avait pas encore jugé bon de se doter d'une police politique, deux facteurs historiques changèrent radicalement la situation au cours de la première moitié du XX^e siècle et facilitèrent la mise en place d'unités de renseignement interne - dont l'efficacité et le respect des libertés individuelles ne furent pas toujours les qualités principales. Le premier de ces facteurs est l'engagement de l'Australie aux côtés de l'Angleterre et des États-Unis lors des deux guerres mondiales, et la présence sur son territoire de communautés immigrées importantes originaires des pays ennemis. Leur contrôle donna lieu à la création d'unités spécialisées dans le contre-espionnage. ¹⁸⁴

Cette orientation a été accentuée par les menaces internationales présentant simultanément un caractère de subversion idéologique et susceptibles de comporter des prolongements internes, comme la menace "fasciste" - allemande et japonaise - pendant la seconde guerre mondiale et la menace "bolchevique", dès les années 20 et surtout pendant la guerre froide. Ce phénomène se rencontrera au XX^e siècle dans d'autres pays, comme par exemple aux États-Unis, avec une tendance au développement pour ces raisons, des activités de surveillance

¹⁸⁴ Cf. B. Dupont *Construction et réforme d'une police : le cas australien*, op. cit. p. 142.

politique du *FBI* entre 1906 et 1924, puis entre 1935 et 1975. Il en a été de même en Grande Bretagne, où les deux guerres mondiales ont favorisé l'extension des activités de la *Spécial Branch*.

On peut noter ici que, lorsqu'il s'agit de protéger la "communauté" contre des menaces d'origine extérieure, les sociétés démocratiques ne sont pas freinées par la crainte de mettre en cause la liberté de leurs [108] citoyens ou d'être suspectées de porter atteinte au pluralisme des opinions par des pratiques pouvant être interprétées comme des mesures discriminatoires d'exclusion contre certaines parties de leur population. Tel a été, pour une large part le cas à l'occasion de la première guerre mondiale. Cela dit on a déjà eu l'occasion de le noter incidemment, la situation se complique et devient plus ambiguë lorsque la menace externe comporte des aspects internes, en présentant notamment une dimension idéologique susceptible d'avoir des répercussions dans la vie politique intérieure. Il en a été ainsi pendant les affrontements de la guerre froide, au lendemain de la seconde guerre mondiale, avec le problème des liens éventuels entre la politique soviétique et les mouvements communistes nationaux. Le développement du terrorisme international, particulièrement après 2001, est venu par ailleurs brouiller encore un peu plus la frontière entre menace externe et menace interne. On peut voir par exemple les conséquences institutionnelles de cette évolution en France, avec les projets qui se font jour tendant à fusionner ou à rapprocher les activités des *Renseignements Généraux* (à compétence interne) et de la *DST* ("Surveillance du territoire" à orientation externe).

Enfin, on peut aussi considérer qu'il en a été de même lorsque la *participation politique*, c'est-à-dire l'accès au pouvoir et à l'influence politique, a fait l'objet d'affrontements violents, traduisant des tensions sociales particulièrement fortes, avec par exemple, dans l'histoire européenne, l'ouverture des systèmes politiques aux élites bourgeoises puis aux masses ouvrières. C'est ainsi qu'en France, la "révolution bourgeoise" a mis près d'un siècle à se réaliser, de 1789 à 1871, en étant caractérisée par une situation d'instabilité politique - touchant les gouvernements et les régimes politiques - qui explique le souci des différents régimes, même les plus démocratiques, de se "protéger" par le recours au soutien des institutions policières. *A contrario*, le fait que, en Angleterre, ces processus d'ouverture de la participation politique soient intervenus à partir du XVII^e siècle de manière plus pro-

gressive, sans provoquer de trop violents affrontements, expliquerait pour une part les caractéristiques de la police anglaise par rapport aux polices continentales. Si les travaux historiques les plus récents montrent que, au XIX^e siècle, le développement de la police après 1829 n'a pas été sans lien, en Angleterre comme dans beaucoup d'autres pays européens, avec le développement du mouvement ouvrier, il ne s'est pas accompagné d'affrontements violents du type de ceux que la France, par exemple, a connus avec la Commune.

Il semble qu'ici on puisse dire que la tendance à ce que l'on appelle de manière plus ou moins approximative la "politisation" de la police - c'est-à-dire son intervention pour assurer la protection de l'ordre politique et de ses soutiens - se manifeste chaque fois que l'un des éléments [109] du système politique fait l'objet d'une contestation engendrant des clivages sociétaux qui érodent la légitimité du système politique et ébranlent sa stabilité et sa pérennité : qu'il s'agisse de la "communauté", mise en cause par des mouvements séparatistes ou des conflits extérieurs ; de l'État, contesté par des mouvements anarchisants ou révolutionnaires ; du régime politique, attaqué par les partisans d'un autre type de régime que celui qui est en place, ou par des mouvements de protestation réclamant des modifications de son fonctionnement. Chaque fois qu'un problème de ce type apparaît et prend une certaine importance, en menaçant de provoquer une érosion des soutiens du système politique, une "politisation" de la police et de l'activité policière a tendance à se produire, même dans des contextes *a priori* peu favorables à ce type de phénomène.

On a déjà vu le cas de la police anglaise, très prévenue contre tout risque de ce type, créer néanmoins la *Special Branch* pour faire face aux attentats d'origine irlandaise. Ou bien encore, la *Gendarmerie Royale du Canada*, qui s'est trouvée mise en cause pour des pratiques de ce type lorsque s'est développé le mouvement séparatiste québécois dans les années 1960-1970, son rôle ayant été aussi contesté précédemment à l'occasion des activités destinées à protéger le Canada des infiltrations communistes ¹⁸⁵. On peut ajouter que cette tendance est d'autant plus forte lorsque ces contestations usent de moyens illégaux, et notamment de moyens violents, se traduisant par exemple par des

¹⁸⁵ N. Lester, *Enquête sur les services secrets*, Québec, Editions de l'Homme, 1992.

attentats de type terroriste, une caractéristique que l'on retrouve dans les deux cas qui viennent d'être évoqués ¹⁸⁶.

Il est évident qu'au delà de leur impact immédiat à un moment donné, lorsqu'ils ont tendance à persister, ces phénomènes ont pour effet de générer des habitudes et des traditions, qui sont susceptibles d'avoir des conséquences à long terme, parfois après que les causes qui les ont engendrés ont disparu. Par exemple, dans l'histoire de la Russie. Ou, aussi, dans le cas de la France, avec une instabilité des régimes politiques qui s'est traduite pendant plus d'un siècle, de 1789 à 1871, par des soubresauts d'une grande violence - comme les épisodes sanglants de la Révolution en début de période ou celui de la Commune à la fin - et qui s'est prolongée sous la III^e République par des mouvements de contestation plus ou moins menaçants, qui ont perduré jusqu'à la disparition de celle-ci en 1940. Cela peut expliquer pourquoi cet aspect de l'activité policière a peut-être été plus développé en France que dans d'autres sociétés, qui n'ont pas connu, au XIX^e et au XX^e siècle, une histoire politique aussi agitée, ce qui semble assez souvent négligé par nombre [110] d'observateurs des institutions policières françaises à la culture historique quelque peu lacunaire.

¹⁸⁶ Attentats anarchistes et irlandais en Angleterre dans les années 1880, attentats avec enlèvement et assassinat d'un ministre au Québec.

[111]

POLICE ET POLITIQUE.
Une approche sociologique

Chapitre 4

LA POLICE, SOUTIEN DU SYSTÈME POLITIQUE

[Retour à la table des matières](#)

À côté du rôle de la police dans l'information sur les soutiens et dans leur protection, la police est aussi en situation d'avoir une influence sur le niveau des soutiens du système politique, par la mobilisation par exemple de ces soutiens, non plus pour les protéger et empêcher leur érosion, mais pour les développer et les renforcer, soit de manière plus ou moins implicite, soit de façon délibérée. D'autre part, la police elle-même, avec les ressources considérables qui sont les siennes, constitue un soutien interne dont le rôle dans le fonctionnement d'un système politique et dans son évolution peut être extrêmement important. La préoccupation de s'assurer ce soutien interne explique d'ailleurs nombre de caractéristiques concernant l'organisation, le fonctionnement et l'action des institutions policières.

1 - LA POLICE ET LA MOBILISATION DES SOUTIENS

[Retour à la table des matières](#)

L'influence de la police dans la mobilisation des soutiens et leur évolution est d'abord en relation avec le rôle que la fonction policière est susceptible de jouer dans la légitimation d'un système politique, tant pour donner une consistance à sa capacité de produire des décisions à caractère obligatoire, que pour donner une réalité à la protection des intérêts de la société et des citoyens dont il a la charge. Par ailleurs, les institutions policières contribuent aussi, à travers le contact quotidien qu'elles ont avec la population et à travers les formes que peut prendre celui-ci, à influencer ce que l'analyse fonctionnaliste appelle la *socialisation politique*, c'est-à-dire le processus par lequel les individus font l'apprentissage social des connaissances, des jugements, des sentiments qui déterminent pour une large part leurs réactions à l'égard du système politique et dont l'ensemble constitue leur *culture politique*.

Police et légitimation du système politique

Par son existence et son action, la police est une institution qui a une influence sur le niveau des soutiens dont bénéficie un système [112] politique à un moment donné. D'abord, parce que de l'efficacité de la police dépend pour une part l'image que donne le système politique de lui-même et de sa capacité à remplir les fonctions qui fondent sa légitimité aux yeux de la société qu'il est appelé à régir. Ainsi en est-il de sa fonction fondamentale, qui est son aptitude à prendre des décisions collectives à caractère obligatoire, ce caractère obligatoire résultant certes de sa légitimité et de l'obéissance consentie qui en résulte, mais aussi de sa capacité à mettre en œuvre la fonction policière, si cela s'avère, en dernier recours, nécessaire. Certes, l'usage de ce dernier recours, on l'a vu, est fonction du niveau de légitimité du système politique et de l'état de ses soutiens, mais cette relation est à

double sens et pour une part, la légitimité du système politique est aussi liée à sa capacité d'user en dernier recours de la fonction policière. Si le système politique s'avère défaillant à ce point de vue, s'il apparaît comme un pouvoir "faible", hésitant sa légitimité risque d'en souffrir et l'étendue de ses soutiens de se rétracter. Aussi, est-ce à juste titre que l'on a pu noter : "La police tire sa légitimité première du politique, mais elle le légitime en retour à travers le maintien de l'ordre public qu'elle assure, ou, tout au moins, auquel elle contribue" ¹⁸⁷

Il en est de même pour sa capacité à assurer par ses décisions et son action la sécurité des personnes et des biens, qui apparaît comme un des fondements du pacte social liant les citoyens des sociétés modernes au pouvoir politique censé les protéger. Cette responsabilité est en effet progressivement devenue - notamment avec l'effacement des formes sociétales et informelles du contrôle social - une des fonctions essentielles de l'État. Comme on a pu le constater :

Dans les temps anciens, de nombreuses sociétés considéraient l'exercice de la police comme une des responsabilités communales et comme une part des obligations sociales quotidiennes de chaque membre de la communauté. Mais avec la naissance et l'évolution progressive de l'État moderne, l'État et ses agents ont eu de plus en plus tendance à assumer la responsabilité première de l'exercice public de la police ¹⁸⁸

Dès lors, le système politique tend à justifier par ce service rendu à la société l'obéissance qu'il requiert des citoyens, avec "la fiction d'un contrat passé entre les individus et l'État aux termes duquel les individus ne doivent allégeance à l'État qu'en retour de sa capacité à les protéger" ¹⁸⁹.

¹⁸⁷ J.J. Gleizal, in Erbès, *Polices d'Europe*. Paris, JHESI-L'Harmattan, 1992, p. 171.

¹⁸⁸ P. Stenning, C Shearing, "Différentes conceptions de la police", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1991, n° 3, p. 22.

¹⁸⁹ S. Roché, *Insécurité et liberté*, Paris, Seuil p. 92.

Ce que rappelle par exemple un philosophe du politique comme Marcel Gauchet dans sa réflexion sur la démocratie, en soulignant l'importance de ce pacte implicite et la gravité des conséquences éventuelles de sa mise en cause :

[113]

On le sait depuis Hobbes, dans un univers d'individus, la sécurité est l'objet même de l'engagement en société. C'est en fonction de cette prémisse que s'est développée à l'âge moderne la forme d'État que nous connaissons, l'Etat protecteur. Manquer au devoir de protection qui engage le pouvoir social envers chacun des membres du corps politique, c'est remettre en cause ni plus ni moins les raisons qui, pour chaque individu, font le sens de son appartenance à une société. C'est le cœur du système de légitimité de notre univers qui est en jeu dans cette attente. Faut-il alors s'étonner des effets ravageurs que provoque sa frustration ? ¹⁹⁰

Même si la réalité historique de ce "pacte" a pu être contestée ¹⁹¹, cette capacité de protection, dont la police est l'instrument a tendu à devenir effectivement un des fondements de la légitimité des systèmes politiques modernes et donc des soutiens - particulièrement du soutien "diffus" - dont ils bénéficient au sein de leur environnement sociétal.

Cette ressource légitimatrice est d'ailleurs si importante qu'elle peut être délibérément exploitée par certains régimes politiques pour en faire une des bases de leur légitimation, au point que, par exemple, Tocqueville pouvait s'inquiéter, dès le XIXe siècle, que le souci de la sécurité et de l'ordre dans les sociétés démocratiques modernes puisse y favoriser de ce fait des dérives autoritaires :

¹⁹⁰ M. Gauchet *La démocratie contre elle-même*, Paris, Gallimard, 2002, p. 215.

¹⁹¹ Cf. C. Tilly, "Réflexions on the History of European State-Making", in *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton 1975, p. 165 et s.

Je conviendrais sans peine que la paix publique est un grand bien ; mais je ne veux pas oublier cependant que c'est à travers le bon ordre que tous les peuples sont arrivés à la tyrannie. Il ne s'ensuit pas que les peuples doivent mépriser la paix publique ; mais il ne faut pas qu'elle leur suffise. Une nation qui ne demande à son gouvernement que le maintien de l'ordre est déjà esclave au fond du cœur ; elle est esclave de son bien-être et l'homme qui doit l'enchaîner peut paraître.

Ce risque lui semblait accentué par l'individualisme des sociétés démocratiques en gestation et par la propension de leurs citoyens à s'émouvoir du moindre des troubles "qui pénètrent au milieu des petites jouissances de leur vie privée", en les incitant à réclamer la protection des institutions publiques et à être "sans cesse en suspens et toujours prêts à se jeter hors de la liberté au premier désordre. ¹⁹²

Si cette fonction "protectrice" du système politique tend à constituer l'un des fondements du soutien qui lui est apporté par les citoyens, une défaillance dans l'exercice de cette fonction tend, *a contrario*, comme le soulignait plus haut Marcel Gauchet, à affaiblir ce soutien et à fragiliser la légitimité du système politique. Ce phénomène a pu, par exemple, être constaté dans un certain nombre de pays de l'Est de l'Europe au cours de la période de transition qui a suivi l'effondrement du communisme, [114] durant laquelle plusieurs des nouveaux régimes démocratiques, malgré les soutiens populaires dont ils disposaient à leur naissance, ont eu du mal à consolider leur légitimité du fait de leurs défaillances pour assurer la protection des personnes et des biens. *A contrario*, certains acteurs politiques ont exploité cette même situation pour se créer une légitimité, car, ainsi qu'on a pu le remarquer :

¹⁹² A. de Tocqueville, *La Démocratie en Amérique*, t. II in *Œuvres*, op. cit, p. 524. [Livre disponible dans [Les Classiques des sciences sociales](#). JMT.]

Dans des sociétés en proie aux doutes, subissant les effets des disqualifications sociales nées de l'économie de marché, le registre sécuritaire est une source de mobilisation et de légitimation politique pour des élites mises en cause. ¹⁹³

Preuve, s'il en était besoin, du lien existant entre la légitimité du système politique et les politiques publiques de sécurité, au cœur desquelles se trouvent placées les institutions policières et leur action.

On retrouve des problèmes analogues avec la fragilité de l'organisation politique de beaucoup d'États issus de la décolonisation - par exemple en Afrique. Dans nombre de situations, la légitimité du pouvoir politique y est affaiblie à la fois par son impuissance à exercer sa fonction régulatrice - c'est-à-dire sa capacité à édicter des règles et à les faire appliquer - et par ses échecs en matière de protection des personnes et des biens. À cela s'ajoute le fait que, dans un certain nombre de cas, les institutions policières elles-mêmes peuvent contribuer à l'insécurité, non seulement par leur passivité et leur inefficacité, mais aussi par leur complicité avec des activités délictueuses, à côté ou dans l'exercice de leurs fonctions. Dès lors, ces dysfonctionnements ont pour effet de discréditer le pouvoir politique, dont les institutions policières et les policiers apparaissent comme l'émanation, et de saper sa légitimité ¹⁹⁴. Comme le note le spécialiste de l'étude de la corruption policière, Maurice Punch :

¹⁹³ J. Ferret "Des élites post-communistes décomplexées ? Le "virage sécuritaire" des politiques des drogues en Hongrie et Pologne", in G. Favarel-Guarrigues, ed, *Criminalité, police et gouvernement : trajectoires post-communistes*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 119.

¹⁹⁴ Cf. A. de Montdos, *Violence et sécurité urbaines en Afrique du Sud et au Nigéria*, Paris, L'Harmattan, 1997.

La police est l'incarnation de l'État. Elle veille au respect des lois, résout les conflits et est le représentant de l'État le plus proche des citoyens grâce à la présence visible et permanente de policiers en uniforme dans la rue, à leur action sociale en matière de respect des règles. Le fait que les policiers se laissent corrompre et que les citoyens perdent la confiance qu'ils avaient placée en eux *nuit à la légitimité de l'État*. ¹⁹⁵

C'est donc bien le niveau des soutiens dont profite le système politique qui peut être ainsi mis en question par le comportement des policiers et par l'action des institutions policières ; en les renforçant par leur efficacité ou en les affaiblissant par leur inefficacité ou, pire, par leurs perversions.

[115]

Dans certains cas, en effet le comportement des institutions policières peut donc être une cause de *délégitimation* du système politique en provoquant une crise de ses soutiens. C'est ainsi qu'en Espagne, au début des années 1930, on a pu imputer à un comportement répressif particulièrement violent de la *Guardia Civil* l'érosion de la légitimité populaire du régime républicain. Avec, notamment un cycle de violences qui se sont succédé entre 1933 et 1935. D'abord en Andalousie - avec le bombardement du village de Casa Viejas, à la suite d'une émeute paysanne assiégeant un poste de la Garde Civile - puis face à la révolte ouvrière des Asturies. Ces événements contribueront à affaiblir le régime républicain jusqu'au déclenchement de la guerre civile de 1936 ¹⁹⁶.

Cette influence de la police peut aussi s'exercer sur la forme que peuvent prendre ces soutiens à travers son intervention dans la socialisation politique des citoyens, c'est-à-dire dans l'aspect social du pro-

¹⁹⁵ M. Punch "La corruption de la police et sa prévention", *Les pouvoirs et la responsabilité de la police dans une société démocratique*, Conseil de l'Europe, 2000, p. 94. (Les italiques figurent dans le texte).

¹⁹⁶ G. Brenan, *The Spanish labyrinth*, Cambridge, Cambridge University Press, 1943, p. 243.

cessus de formation des attitudes et des opinions des individus qui déterminent leur comportement dans le système politique.

Police et socialisation politique

Le rôle de la police dans le processus de la *socialisation politique* tient aussi au fait que - comme cela était souligné précédemment - c'est souvent à travers la police et son action que le citoyen de base a l'occasion concrète d'entrer en rapport avec le système politique, de percevoir son existence et d'évaluer les conséquences de celle-ci. De ce fait l'impression, positive ou négative, qui résultera de ce contact ne sera pas sans influence, par ricochet plus ou moins consciemment sur son attitude et ses comportements à l'égard de l'ensemble du système politique. Ainsi, une appréciation positive portée sur le comportement de la police aura tendance à se répercuter sur la manière d'apprécier le système politique dont elle apparaît, plus ou moins directement comme le prolongement et à favoriser une attitude de soutien et d'adhésion à celui-ci.

C'est par exemple à ce phénomène que faisait très clairement allusion, en 1802, le chef de la Gendarmerie française, le général Moncey, lorsqu'il s'adressait en ces termes à ses troupes :

En remplissant ses devoirs avec une impartialité éclairée, elle contribuera à faire *aimer* le gouvernement dont elle est l'œil et les lois dont elle est l'appui partout où cela pourrait être nécessaire.

La relation est ici très clairement affirmée entre les réactions suscitées par l'institution policière et les attitudes qui en seront la conséquence à l'égard de l'ensemble du système politique. Le propos n'est guère différent aux États-Unis, dans ce discours de 1978 d'un futur directeur du FBI, W. Webster, devant une promotion de la *National Police Academy*, qui organise des stages de formation pour les agents des polices locales :

[116]

L'attitude du public à l'égard de la loi, du gouvernement de la justice sera, dans une large mesure, déterminée par votre attitude professionnelle et par la façon dont vous assumerez vos responsabilités. ¹⁹⁷

Dans un sens analogue, l'historien de la police anglaise, Charles Reith, a considéré que la discipline civique spontanée manifestée par les citoyens britanniques à l'égard de leur système politique au XXe siècle a dû beaucoup à la façon dont ont été orientés l'organisation et le fonctionnement de la police anglaise au XIXe siècle, alors que, précédemment, au XVIIIe siècle notamment, le comportement de la population anglaise semblait manifester peu de prédispositions dans ce sens. On rejoint donc ainsi l'opinion de ceux qui pensent non sans raison, que "selon l'image qu'elle diffuse d'elle même, la police contribue à faire accepter ou rejeter le système normatif qu'elle symbolise aux yeux de tous" ¹⁹⁸.

De même, aux États-Unis, les travaux d'Easton et Dennis, sur la socialisation politique des enfants américains, ont montré que l'une des premières étapes de celle-ci réside dans ce qu'ils appellent la "personnalisation", c'est-à-dire la perception du système politique à travers une figure d'autorité. Ils remarquent que celle-ci est le plus souvent soit le Président des États-Unis soit le policier. Ils constatent en outre que "l'idéalisation" qui s'ensuit, à savoir la valorisation positive ou négative entourant ce personnage, se répercute ultérieurement sur les attitudes relatives à l'ensemble du système politique. Ce processus de personnalisation-idéalisation enfantine, polarisé positivement sur la figure du policier, serait ainsi à l'origine du loyalisme civique de nombreux citoyens américains de la *middle class*. *A contrario*, les attitudes critiques de beaucoup de membres des minorités noires ou d'origine hispanique à l'égard du système politique américain auraient aussi leur origine dans ce même processus, mais fonctionnant en sens inverse,

¹⁹⁷ Cité in *FBI Law Enforcement Bulletin*, july 1985, p. 9.

¹⁹⁸ J.J Gleizal, in *Polices d'Europe*, op. cit., p. 206.

avec, initialement une hostilité enfantine à l'égard de l'image emblématique du policier qui se répercute ensuite sur les institutions ¹⁹⁹.

Ce processus d'influence des institutions policières et de leur fonctionnement sur le contenu et les orientations de la socialisation politique est susceptible de prendre des formes et de se manifester selon des modalités diverses

Comportements policiers et socialisation politique

Le *comportement* de la police et la façon dont celui-ci est perçu par les citoyens apparaissent donc comme des éléments non négligeables dans la genèse et les orientations de la *culture politique* d'une société et de ses membres, et donc sur leurs attitudes de soutien ou d'opposition à l'égard du système politique, ainsi que sur la forme que peuvent prendre [117] ces rapports. L'image de la police auprès du public et l'image du système politique se trouvant, en fait, en situation d'interaction.

Ainsi, pour reprendre les travaux classiques d'Almond et Verba ²⁰⁰ sur les types de culture politique, les pratiques et l'image d'une police autoritaire, violente, arbitraire, surtout orientée vers la répression, faisant naître des sentiments de défiance et de crainte, constitueront un facteur favorable au développement d'une culture politique de "sujétion", caractérisée par une attitude de passivité plus ou moins craintive et impuissante à l'égard du système politique, générant un soutien au système politique surtout fondé sur la peur et la méfiance. Au contraire, une police moins interventionniste, moins violente, plus legaliste, accordant davantage de place aux activités de prévention et d'assistance que de répression, suscitant un sentiment de sécurité, sera un facteur important pour l'épanouissement d'une culture politique de "participation", fondée sur une confiance active des citoyens dans la valeur et les capacités du système politique, générant un soutien à base de

¹⁹⁹ D. Easton, J. Dennis, *Children in the political system*, op. cit.

²⁰⁰ *The Civic Culture. Political Attitudes in five Countries*. Princeton Princeton University Press, 1963.

consentement et d'adhésion. Par là, c'est la relation avec le "régime politique" - le pouvoir politique institutionnalisé et son mode de fonctionnement - qui est susceptible d'être influencée par le mode de relation à l'autorité expérimenté dans les rapports avec les institutions policières.

Dans d'autres cas, cette influence peut concerner le rapport au pouvoir mais aussi la relation à la "communauté politique", c'est-à-dire au groupe géré par le système politique. Ainsi, l'organisation d'une police "nationale", dont l'action est perçue positivement, pourra être l'occasion pour les citoyens de mesurer les avantages de la construction d'un État-nation, et la police pourra alors remplir un rôle symbolique de représentation de la "communauté nationale", en favorisant le passage d'une culture "paroissiale", localiste, concentrée sur des attachements locaux (par exemple villageois, régionaux ou tribaux), à une culture "nationale" faisant place à la conscience de solidarités plus étendues. Un certain nombre de travaux montrent ainsi qu'en France, au XIXe siècle, la Gendarmerie, par sa présence jusque dans les points les plus reculés du territoire, a contribué à illustrer l'existence d'un "centre" politique national et a favorisé le développement du sentiment d'une solidarité nationale. Ce rôle dans la construction de la "communauté" se retrouve dans le cas de la *Guardia Civil* en Espagne ou dans celui des *Carabinieri* en Italie. C'est ainsi qu'un spécialiste de l'histoire comparée des gendarmeries constate, en étendant ces observations :

Il y avait une mission cachée à la création des gendarmeries : les gendarmes étaient là pour arborer le drapeau, pour affirmer auprès des communautés rurales qu'elles étaient partie d'un tout plus vaste, une nation ou un empire. [...] Les petites brigades de gendarmerie, aussi bien [118] lorsqu'elles patrouillaient que lorsqu'elles restaient dans leurs casernes en arborant le drapeau national, affirmaient auprès des communautés rurales que le "pays natal" n'était pas seulement le village et ses environs immédiats, mais un État-nation en plein développement ²⁰¹.

²⁰¹ C. Emsley, "Evolution de la Gendarmerie en milieu rural, de l'Empire à nos jours", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 11, p. 39 et 37.

C'est bien une fonction de socialisation politique latente, tendant à développer le soutien à la "communauté" qui est ici décrite et on peut estimer que ce processus se retrouve dans certains jeunes États issus de la décolonisation, à la conscience "nationale" balbutiante, où la police, comme l'armée, joue assez souvent un rôle symbolique analogue, avec le risque que, dans certains cas, le processus ne s'inverse si une perception négative du rôle et du comportement des policiers a pour conséquence d'affaiblir la légitimité du système politique et de la "communauté politique".

Enfin, toujours dans cette perspective socialisatrice, en assurant l'application concrète des règles qui régissent la vie collective, la police contribue aussi à les faire connaître, car si "nul n'est censé ignorer la loi", l'inflation normative et réglementaire qui caractérise les sociétés modernes rend fréquemment aléatoire la portée réelle de ce principe. De ce fait dans nombre de cas, la police joue de ce point de vue un rôle important et participe à l'éducation politique et civique des citoyens, en les informant des "normes" qui régissent la vie sociale et en les incitant avec plus ou moins de succès, à "intérieuriser" l'obéissance à ces normes. C'est ainsi, par exemple, que le règlement intérieur de la Gendarmerie belge au XXe siècle prévoyait explicitement : "elle fait cesser les délits et informe le public au sujet des dispositions légales qui seraient méconnues".

Cet aspect de l'action policière est, notamment particulièrement sensible dans la pratique de *l'admonestation*, qui amène le policier à se faire en quelque sorte le tuteur et l'éducateur de la société, par exemple auprès des jeunes. D.H Bayley a pu ainsi observer que, dans cette perspective, l'on attend, par exemple, des policiers japonais "qu'ils contribuent à élever la conscience morale du public par l'exemple et les admonestations" et qu'en conséquence "ils morigènent constamment les gens sur ce qui est bien ou mal, sur les qualités civiques, le patriotisme, la virilité, le devoir, etc." ²⁰².

²⁰² D.H Bayley, *Forces of order : Police behavior in Japan and the United States*, Berkeley, University of California Press, 1979, p. 128.

Organisation policière et socialisation politique

Le mode d'organisation des institutions policières est aussi susceptible d'avoir en ce domaine des conséquences. Un *recrutement* de la police socialement diversifié pourra ainsi constituer un élément d'une politique d'intégration de certaines fractions de la société, afin de susciter leur adhésion et leur attachement à la "communauté". On constate que de telles [119] mesures sont souvent mises en œuvre dans les pays démocratiques occidentaux qui connaissent des problèmes de relations interethniques, en orientant une partie du recrutement policier vers ces minorités. Toujours en ce qui concerne le recrutement, une orientation de celui-ci dans un sens plutôt méritocratique, fondé sur la compétence et les aptitudes personnelles, et non sur le statut social, pourra aussi faciliter la diffusion d'une culture "démocratique" de type égalitaire et contribuer, au même titre que des comportements policiers impartiaux, à favoriser l'intégration au système politique de certains groupes marginaux.

L'Angleterre a adopté des pratiques de ce type dès la création de la "nouvelle police" de Londres en 1829, pour faire accepter celle-ci par la classe ouvrière, afin de vaincre sa méfiance et de contribuer à l'intégrer au système politique que la nouvelle institution représentait à ses yeux. Dans cette perspective, Robert Peel avait prévu que le recrutement des *bobbies* devrait s'opérer dans les milieux populaires, donc dans les milieux à "policer" :

Ce fut une politique délibérée que de recruter des hommes "qui n'aient ni le rang, ni les habits, ni l'allure de gentlemen". [...] La police devait être un corps homogène et démocratique, en harmonie avec le peuple, comprenant le peuple, appartenant au peuple, tirant sa force du peuple. ²⁰³

²⁰³ T.A. Critchley, *A history of Police in England and Wales*, Londres, Constable, 1967, p. 58.

Par là il s'agissait à la fois de fonder et d'enraciner la légitimité de l'institution et le *policing by consent*, mais aussi de développer le "civisme" de la classe ouvrière, c'est-à-dire son soutien au système politique.

On retrouve une orientation analogue aux États-Unis, avec le recrutement systématique, dans la seconde moitié du XXe siècle, de policiers de couleur, en mettant en œuvre une politique de quotas, qui a aujourd'hui pour conséquence que la proportion de ces policiers correspond à peu près à la proportion de la minorité noire dans l'ensemble de la population ²⁰⁴. On peut noter que cette volonté intégratrice est relayée par les médias, dans la mesure où, par exemple, beaucoup de séries policières télévisées américaines soulignent le caractère multiracial des équipes de policiers mises en vedette. En Grande-Bretagne, un phénomène analogue se retrouve, en Irlande du Nord, où, dans le cadre de la tentative de règlement du conflit irlandais au tournant du millénaire, un rapport a préconisé, afin de contribuer à intégrer au système politique la minorité catholique, le développement d'un recrutement du Royal Ulster Constabulary dans ce milieu, de façon à faire passer en dix ans la proportion des "catholiques" de 8% à 30 % (pour une population de 40%).

Une préoccupation de ce type est observable en France, malgré la méfiance manifestée à l'égard des phénomènes de particularisme communautaire ²⁰⁵. [120] par exemple dans cette déclaration d'un ministre de l'Intérieur évoquant dans les années 1990 le "recrutement spécifique" dans la police comme adjoints de sécurité de "jeunes issus de l'immigration" :

En permettant un recrutement plus diversifié, plus conforme aux caractéristiques locales, la police se donne le moyen d'adapter son profil sociologique aux réalités sociales du pays [...] Leur recrutement spécifique permet une affectation locale et ciblée, propre à développer une police au plus près des réali-

²⁰⁴ Certaines recherches ont mis en doute l'efficacité intégratrice de ces mesures (cf. S. Leinen, *Black police, White society*, New York, New York University Press, 1986).

²⁰⁵ Cf. D. Moore, *Ethnicité et politique de la ville*, Paris, L'Harmattan, 2001.

tés sociales en particulier dans les quartiers difficiles [...] La sélection doit l'être sans aucune discrimination ethnique, sur des critères de capacité. La sélection doit être à l'image des populations concernées, car cela renforcera la confiance à l'égard de la police, condition de son efficacité. ²⁰⁶

Même si la formulation est un peu embarrassée, on voit bien s'exprimer en filigrane l'idée que la composition "ethnique" de la police constitue un facteur d'efficacité de la police, destiné à faciliter l'intégration des "jeunes issus de l'immigration" à la "communauté" nationale et au système politique français, en développant la "confiance" dans celui-ci et en facilitant ainsi les relations avec la police censée les représenter.

Il faut noter que la mise en œuvre de ce type de politique ne va pas sans difficultés, qui tiennent autant aux préjugés du milieu d'accueil - la police - qu'à ceux du milieu d'origine. En effet, si ces mesures ont pour but de remédier à une méfiance à l'égard de la police, reflétant une mauvaise intégration de certains groupes sociaux au système politique, cette méfiance et cette mauvaise intégration ont aussi pour conséquence des réticences de leurs membres à entrer dans la carrière policière et des difficultés relationnelles avec le milieu d'origine pour ceux qui le font. D'où la lenteur de certaines polices, comme en Angleterre, pour arriver à mettre en application les intentions proclamées en la matière. De même, dans l'Espagne démocratique après 1975, les polices autonomes basque et catalane, dont la création avait été pour tant réclamée par les mouvements autonomistes de ces régions, ont eu du mal, au début à recruter un personnel autochtone lorsqu'elles ont été constituées.

²⁰⁶ Allocution de J.P. Chevènement Ministre de l'Intérieur, devant des responsables départementaux et régionaux de la Police Nationale, 26 septembre 1997.

Les modalités de la socialisation par la police

Cette intervention de la police dans le processus de la socialisation politique est le plus souvent latente, c'est-à-dire qu'elle se produit sans que les différents acteurs concernés aient une conscience claire de ses conséquences. Mais il est des cas où elle peut être manifeste et avouée.

C'est le cas lorsque la police se voit confier des tâches d'instruction civique et est amenée à intervenir dans les écoles, en participant par [121] exemple à des opérations de prévention relatives à l'usage de la drogue ou en contribuant à l'apprentissage par les enfants des règles du code de la route. Ainsi, pouvait-on voir il y a quelques années la police danoise animer des opérations médiatiques d'éducation civique dans le cadre des orientations préventives de son action :

La police occupe une place très importante dans ce dispositif et multiplie les actions qui visent à contrôler et à socialiser les jeunes. Ainsi, présumant que la jeunesse est particulièrement sensible aux campagnes médiatiques et aux effets de mode, la police a entrepris de jouer sur ce levier en développant des campagnes à la radio et à la télévision sur le thème de "la honte a être pris la main dans le sac" pour réduire les vols dans les grands magasins. Une autre campagne destinée à développer le sens civique des jeunes s'est organisée autour du slogan "la responsabilité s'accroît avec l'âge" : il s'agissait de convaincre les jeunes les plus âgés qu'ils avaient une certaine responsabilité à l'égard des plus jeunes ; inversement les "petits" devaient apprendre à profiter des conseils des grands. ²⁰⁷

²⁰⁷ J.C Monet *Polices et sociétés en Europe*, Paris, La Documentation Française, 1993, p. 170.

Ce rôle socialisateur de la police - plus souvent latent que manifeste - se retrouve dans des contextes très variés, et un observateur de la police anglaise peut ainsi noter qu'au XIX^e siècle "le projet de la police était d'être des "missionnaires intérieurs" véhiculant les valeurs des classes dominantes dans les contrées les plus sauvages de l'ordre social ²⁰⁸.

Cette orientation socialisatrice de l'activité policière a tendance à s'accroître dans les sociétés développées, dans la mesure où l'évolution sociale et culturelle de celles-ci a pour conséquence une crise des mécanismes traditionnels de socialisation - par l'école ou la famille par exemple - la police se voyant alors appelée à jouer un rôle de suppléance en la matière, ceci, de plus en plus souvent en collaboration avec les institutions scolaires ²⁰⁹. Par ailleurs, les institutions policières ne répugnent pas à cet engagement dans la mesure où il a pour conséquence de mettre précocement les enfants en relation concrète avec les policiers, en banalisant ces relations et en évitant que celles-ci ne soient obligatoirement associées à un contexte répressif.

Cette orientation se constate dans d'autres types de situation politique, lorsque la police est délibérément employée à des activités de *propagande* par le pouvoir politique. C'est souvent le cas dans les jeunes États, où la mise en place relativement précoce de l'administration policière et sa pénétration du tissu sociétal peuvent inciter des pouvoirs politiques, aux moyens de communication limités, à recourir à ses services pour cette tâche. Il en est aussi de même dans les régimes politiques [122] totalitaires, dans lesquels les tâches d'éducation idéologique sont souvent sous la coupe de la police politique. Telle était le cas en URSS, avec la "Direction de l'Idéologie" du *KGB*, dont on a pu écrire que, "véritable police de la pensée", elle entendait "contrôler tous les secteurs de la vie sociale : les lettres et les arts, la presse, la science, l'éducation, la religion, la police et l'armée..." ²¹⁰.

²⁰⁸ R. Reiner, Du mythe à la réalité : "le modèle britannique", Les *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 13, 1993, 27 tr, p. 52.

²⁰⁹ J.L Loubet del Bayle, "Vers une monopolisation policière du contrôle social ?", Les *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 2^e tr. 2001. pp. 221-241.

²¹⁰ N. Marie-Schwarzenverg, *Le KGB*, Paris, PUF, 1993, p. 40.

Après avoir évoqué le rapport police-socialisation politique dans la mobilisation des soutiens sociétaux au système politique, il faut mentionner la situation des régimes politiques autoritaires (notamment dans les pays en voie de développement) et surtout des sociétés totalitaires, dans lesquels l'activation policière des soutiens se traduit non seulement par des activités de propagande déjà évoquées mais aussi par des pratiques plus ou moins continues d'encadrement et de mobilisation politique de la population, par exemple en contribuant à l'organisation des manifestations de masse et en veillant à la "participation" politique obligatoire des citoyens, au besoin en mettant en œuvre pour ce faire les moyens coercitifs comme les moyens logistiques ou les possibilités d'information et de communication dont la police dispose.

Dans ce type de contexte, la police apparaît comme un instrument essentiel de la mobilisation sociale plus ou moins "totale" que s'attachent à mettre en œuvre ces régimes politiques, pour tenter de transformer la société en la contrôlant aussi étroitement que possible. C'est ainsi qu'on a pu observer à propos de la situation en Allemagne de l'Est avant 1989 :

Aucun État même ceux qui prétendent à une domination politique et sociale totale, ne peut contrôler une société en permanence et dans tous les domaines. Même dans une société totalement réglée comme celle de la RDA, des espaces échappaient à l'emprise de l'Etat. Il s'agit de savoir où se trouvent ces limites et comment elles sont définies. Or elles sont dans une large mesure déterminées par l'activité quotidienne de la police. Une police n'est donc pas seulement une composante de l'appareil d'Etat ; dans leur pratique quotidienne, les policiers servent aussi de médiateurs entre l'Etat et la population, entre dirigeants et dirigés. Occupant une position cruciale entre l'État et ses sujets, ils délimitent les limites pratiques de son pouvoir. ²¹¹

²¹¹ R. Bessel, "Les limites d'une dictature : police et société en Allemagne de l'Est, in J.M. Berlière, D. Peschanski, *Pouvoirs et police au XXe siècle, op. cit.*, p. 215.

Dans les régimes "totalitaires" ou "révolutionnaires", l'action de la police, comme celle de l'Etat ne vise pas seulement à "protéger" l'ordre "nouveau" contre les menaces susceptibles de le remettre en cause, à "liquider" ses "ennemis objectifs", mais aussi, plus profondément et plus positivement, à développer le soutien et l'adhésion de la population, pour réaliser les changements que ces régimes politiques se proposent et qui constituent le fondement de leur légitimité. "La police communiste, note [123] ainsi une historienne de la police soviétique, représentait une forme unique de contrôle social autoritaire. Plus idéologique que la plupart des polices des sociétés autoritaires, la *militia* soviétique servait non seulement à un contrôle social et politique, mais aussi à assurer la conformité du comportement des citoyens à l'idéologie communiste ²¹².

L'ambivalence de l'influence policière

Jusqu'ici on a souligné surtout le rôle que la police pouvait avoir pour mobiliser les soutiens au système politique et pour les renforcer. Par ailleurs, cette analyse a plus ou moins postulé l'hypothèse d'un rôle causal de la police dans la façon dont se structure la culture politique d'une société et l'hypothèse d'une influence plus ou moins déterminante de celle-ci sur les orientations de celle-là. En fait, et ceci a déjà été esquissé, mais il convient ici d'y revenir, ces relations sont moins simples et beaucoup plus ambivalentes.

C'est ainsi que la relation entre police et soutien du système politique n'est pas unilatéralement positive et peut fonctionner en sens inverse. Le comportement de la police pouvant, dans certains cas, affaiblir la légitimité du système politique dont elle est perçue comme étant plus ou moins l'émanation. Ainsi en est-il, comme on l'a vu, lorsqu'à tort ou à raison la police paraît inefficace dans l'exécution de ses missions pour assurer l'ordre public, la sécurité des personnes et des biens ou lorsque ses comportements sont jugés négativement. Dans ce cas, le système politique, dans son ensemble ou au niveau des "autorités", c'est-à-dire au niveau des individus qui sont titulaires des

²¹² L. Shelley, *Policing soviet society. The evolution of state control*, Londres, Routledge, 1996, p. 16.

rôles politiques, risque de voir mis en cause sa légitimité. D'où l'enjeu politique que peut représenter, par exemple, à certains moments, la publication des statistiques de la délinquance, avec le risque, pour les autorités politiques, de se voir tenues pour responsables de ce qu'elles sont tentées, elles, d'imputer aux défaillances policières ou à l'évolution de facteurs sociaux difficilement contrôlables.

Un des signes de cette situation est, par exemple, que, lorsque dans une société, l'opposition politique cherche à déstabiliser le pouvoir établi, il n'est pas rare de la voir mettre en œuvre une stratégie indirecte, consistant à s'en prendre au comportement de la police, avec la perspective de délégitimer à travers ces attaques le pouvoir en place lui-même. Ainsi, dans le cadre du débat politique et de la compétition politique dans les sociétés démocratiques, la mise en cause du comportement et du fonctionnement de la police peut devenir pour les opposants un moyen de mettre en cause et d'affaiblir le pouvoir en place, les policiers se plaignant alors d'être instrumentalisés par les parties en cause, dans des débats qui les dépassent, avec l'affrontement par exemple [124] de "programmes électoraux axés presque entièrement sur la moralité publique, la corruption, la maladministration de la police" ²¹³. C'est ainsi que les témoignages des chefs de police municipale dans le Québec du début des années 1970 amenaient à constater :

Si l'on est dans l'opposition et que l'on aspire au pouvoir, il semblerait qu'un des meilleurs moyens de réaliser ces ambitions consiste "à faire campagne sur le dos de la police". C'est là du moins une des expressions entendues fréquemment dans la bouche de certains chefs. Evidemment ceux qui visent alors à neutraliser les dirigeants de la police ne sont pas, dans ce cas là, les hommes politiques au pouvoir mais les aspirants, à qui on a enseigné, ou qui ont appris que la meilleure façon de déloger le pouvoir était souvent de l'attaquer à travers sa police. ²¹⁴

²¹³ G. Tardif, *Police et politique au Québec*, op. cit., p. 294.

²¹⁴ *Ibid.* p. 195.

Et l'auteur de cette étude de citer ici en exemple le cas d'un changement d'équipe à la tête de la municipalité de Montréal, aux répercussions particulièrement importantes, qui intervint en 1954, à la suite d'une campagne mettant en cause la police, accompagnée de la constitution d'une commission d'enquête sur son comportement.

Dans de nombreux pays, au cours des années 1960-1980, la contestation de l'ordre socio-politique d'un certain nombre de sociétés occidentales s'est traduite par des controverses sur les comportements policiers, pour atteindre par ricochet le pouvoir politique. Ainsi, en France, dans la période 1970-1981, les policiers et leurs comportements seront souvent mis en accusation, soit par les groupements révolutionnaires, pour délégitimer le principe même de l'institution étatique, soit par l'opposition politique, afin de déstabiliser les autorités politiques alors au pouvoir. De même, après 1981, dans un contexte d'alternances politiques et de développement du sentiment d'insécurité, on a vu le comportement de la police faire l'objet de campagnes de presse pour ébranler indirectement le pouvoir politique en place, en mettant en question soit "l'inefficacité" de la police (lorsque la gauche est au pouvoir), ou les "bavures" policières (lorsque c'est la droite).

Ceci montre que le comportement de la police peut avoir sur l'état des soutiens du système politique un effet positif comme négatif, la question ne semblant pas par ailleurs sans rapport avec le rôle que jouent ou ne jouent pas les autres instances de socialisation. C'est ainsi, qu'en soulignant la crise de la socialisation par les instances familiales ou scolaires, on a pu regretter que, dans les sociétés développées, l'intervention socialisatrice de la police intervienne aujourd'hui, dans sa forme traditionnelle, de façon trop précoce dans la vie des "jeunes" et devienne de ce fait parfois contre-productive :

Un des aspects de cette crise de la cellule familiale se manifeste dans les rapports des jeunes à l'autorité. Souvent la première autorité rencontrée [125] est celle du policier, mais elle est alors consécutive à une infraction. C'est la loi qui vient leur marquer les interdits avant qu'ils aient pu connaître un certain nombre de bornes fixées par l'autorité parentale et les ensei-

gnants. Cela a des effets extrêmement pervers sur le fonctionnement de notre société parce que l'affrontement entre le jeune et le policier - qui aurait du s'exercer entre le jeune et le père ou la mère - devient par la force des choses, beaucoup plus délicat à gérer, dans la mesure où il n'y a plus les relations affectives qui peuvent exister entre le jeune et sa famille. 215

Dans ce contexte, du fait de l'absence de congruence et d'articulation entre les différents processus de socialisation, l'influence des interventions policières sur la socialisation politique serait donc en partie négative en créant un rapport précocement conflictuel entre les jeunes, la société et son "ordre".

Cette ambivalence se retrouve en ce qui concerne la relation entre la police et la culture politique d'une société, qui n'est pas une relation à sens unique, dans laquelle la police et ses comportements contribueraient à modeler unilatéralement les orientations de la culture politique, comme sembleraient l'indiquer les considérations précédentes. Le phénomène inverse est aussi vrai, à savoir que le comportement des policiers et leurs relations avec le public sont, eux aussi, pour une part conditionnés par les orientations dominantes de la culture politique de la société à laquelle ils appartiennent. Si des comportements policiers autoritaires sont susceptibles de favoriser des attitudes de sujétion à l'égard du système politique, il est aussi évident qu'un environnement social caractérisé par cette culture politique de sujétion favorise inversement ces comportements policiers autoritaires. Ainsi, si les comportements policiers peuvent avoir une influence sur la culture politique des citoyens, la culture politique d'une société contribue aussi à modeler les comportements des policiers.

Par ailleurs, les réactions de la population à l'égard de la police sont aussi en rapport avec la culture politique dominante de la société et avec la manière dont les membres de celle-ci se situent par rapport au système politique, dans la mesure où la police se trouve alors perçue comme la représentation symbolique de l'ordre social ou politique. De ce fait, la sympathie ou l'agressivité dont les institutions policières

215 D. Dugléry, "L'adaptation des stratégies policières", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1996, n° 23, p. 112.

peuvent être l'objet s'adressent dans ce cas, à travers elles, au système politique dont elles sont perçues comme l'émanation. Ce phénomène est par exemple, particulièrement sensible lorsque des manifestations collectives se traduisent par des agressions délibérées à l'égard des forces de l'ordre, qui sont alors souvent autant attaquées pour le symbole de l'autorité politique qu'elles représentent que pour la fonction de maintien de [126] l'ordre qu'elles remplissent sur le terrain. Ainsi, en Espagne, les attaques répétées du mouvement indépendantiste basque à l'égard de la *Guardia Civil* ont été autant dirigées contre son rôle répressif effectif que contre l'incarnation historique de la "communauté" espagnole et de l'unité nationale contestée qu'elle représentait à ses yeux. On peut considérer qu'il en est pour une part de même en France, lorsque, en Corse, les milieux autonomistes s'en prennent aux bâtiments de la Gendarmerie.

De ce point de vue, l'analyse des rapports de la police avec le public peut donc être révélatrice de phénomènes socio-politiques plus généraux, en reflétant les caractéristiques de la culture politique d'une société. C'est ainsi que, selon certaines analyses, le type de rapports ambigus que les français entretiennent avec leur police serait, dans un certain nombre de cas, le reflet des attitudes culturelles qui sont les leurs à l'égard de l'ensemble de l'appareil politico-administratif. Telle est l'opinion de ceux qui interprètent ainsi l'ambiguïté de ces réactions, qu'ils décrivent comme caractérisées par un mélange d'attraction-répulsion, en les imputant à un "héritage culturel national", se caractérisant de manière générale, par "le goût de l'autorité et l'insurrection latente contre son incarnation" ²¹⁶.

²¹⁶ B. des Saussaies, *La machine policière, op. cit.*, p. 113.

2 - LA POLICE, SOUTIEN INTERNE

[Retour à la table des matières](#)

De même que la police est en mesure d'intervenir dans le fonctionnement du système politique comme source de demandes "internes", on peut aussi la considérer comme une source de *soutiens internes*, un soutien d'autant plus important qu'elle dispose de moyens d'action et d'influence redoutables, dont la mise en oeuvre ou la neutralisation sont susceptibles de peser lourd sur la pérennité et l'avenir d'un système politique. L'évaluation de la "fidélité" de la police constitue un des éléments d'appréciation de la solidité d'un système politique. Un des signes de l'importance de cette question est d'ailleurs la place qu'elle occupe dans la socialisation professionnelle des membres d'un certain nombre d'institutions policières, comme l'illustre, parmi bien d'autres exemples, la devise des carabinieri italiens : "Fidèles à jamais". Cela étant, ce problème du soutien apporté par la police au système politique soulève des questions d'une grande importance et d'une extrême complexité, en dépit des controverses exagérément simplificatrices auxquelles celle-ci donne lieu.

Les controverses

On se trouve ici au cœur de questions centrales concernant le rôle et la place des institutions policières dans l'architecture d'ensemble d'une société, qui concernent aussi bien l'observation empirique des [127] réalités policières que les interrogations intellectuelles, normatives ou scientifiques, sur celles-ci.

L'analyse de ces questions bute d'abord - comme on l'a déjà plus ou moins vu précédemment - sur les stéréotypes que véhicule en la matière l'ethnocentrisme anglo-saxon - plus particulièrement anglais - avec l'opposition déjà évoquée entre le modèle anglais de "police du peuple" - qui serait exempte de tout rapport au politique - et les "polices du prince", viciées dans leur essence par les rapports plus ou moins étroits qu'elles entretiendraient avec l'organisation et le fonc-

tionnement politiques de leurs sociétés. Cette opposition entraîne particulièrement deux conséquences. Une conséquence normative, impliquant que ce que les anglo-saxons appellent la "politisation" de la police est un "mal". Une conséquence de fait selon laquelle il y aurait dans la réalité des polices qui seraient touchées par ce "mal" et d'autres qui ne le seraient pas ou le seraient moins, le tout en demeurant assez vague et imprécis sur la signification que peut prendre le terme de "politisation".

Ce point de vue, étroitement lié, historiquement à la mythologie policière anglaise ²¹⁷ s'est diffusé et tend à constituer un des lieux communs les plus universellement fréquentés dans les démocraties occidentales, tant dans le discours des acteurs (policiers, journalistes, responsables politiques ou syndicaux, etc.) que dans le discours savant de beaucoup de sociologues de la police, qui le reproduisent en se contentant de reprendre les idées reçues sans chercher à en scruter la signification et la pertinence. C'est ainsi qu'en France et dans d'autres pays, à la fin du XXe siècle, on a vu répété à satiété un discours unanimiste sur la "police de proximité" ou la "police communautaire" des temps nouveaux, opposée aux anciennes pratiques policières, qui auraient été dévoyées par des préoccupations politiques, tournées vers le souci prioritaire d'assurer "l'ordre public" et la protection des institutions. L'audience de ces idées reçues peut aussi s'expliquer - en dehors de l'influence anglo-saxonne déjà évoquée - par le contexte historique : par le rôle qu'ont joué les régimes politiques autoritaires ou totalitaires au cours des deux derniers siècles et par cette "fin de l'histoire" qu'a pu constituer, aux yeux de certains, le triomphe, semblait-il désormais assuré, des idées démocratiques et libérales, particulièrement après 1991 et l'effondrement du système soviétique.

Cela dit le conformisme intellectuel et médiatique ne saurait dispenser de regarder la réalité d'un peu plus près pour examiner ce qu'il en est réellement dans les faits. Cette approche critique a déjà été amorcée lorsqu'on a évoqué plus haut l'opposition "police du peuple"/"police du prince", en montrant l'impossibilité intellectuelle et scientifique de se limiter au caractère simpliste de cette opposition pour [128] analyser des phénomènes qui présentent des aspects beaucoup plus complexes que ne le laisse supposer cette approche. On peut

²¹⁷ Cf. R. Reiner, "Du mythe à la réalité : le modèle britannique", *op. cit.*

d'ailleurs observer que l'approche anglaise traditionnelle fait en Grande-Bretagne même, depuis quelques années, l'objet d'un examen révisionniste, qui met en question ce caractère simplificateur, en remarquant que, même dans un contexte démocratique, on ne peut éluder la question du rapport au politique, ainsi que le souligne, par exemple le chercheur britannique Robert Reiner :

Les décisions relatives à l'action policière sont des questions de choix politique et de valeurs morales qui, dans les pays démocratiques, appartiennent en dernière analyse aux représentants élus du peuple. Les principes directeurs de l'action policière doivent donc émaner essentiellement de ces représentants, auxquels les chefs de police doivent fidélité et obéissance comme tous les représentants locaux des services publics. ²¹⁸

On voit bien ici se dessiner le rapport au système politique, et un rapport posé en termes de "fidélité" et "d'obéissance", donc de soutien, qui montre que l'on ne saurait réduire l'analyse de l'action policière à un rapport police/société, en escamotant la question du rapport au politique. Au contraire, on ne peut pas ne pas constater que "placer au cœur de l'efficacité policière le problème des relations entre la police et la société, c'est attester que toute technique, tactique, stratégie policière est inséparable d'une orientation *politique* de la police" ²¹⁹. Dans cette perspective, l'auteur de ces lignes n'a pas tort de souligner, en allant contre un certain nombre de lieux communs, que vouloir "dépolitiser la police est un non-sens – l'étymologie le dit assez - de même que la revendication d'apolitisme des policiers est un contre-sens".

²¹⁸ "Conting the coopers : anatomis of accountability in policing", in Stenning *Accountability for criminal justice*, Toronto, University Press, 1999, p. 78.

²¹⁹ D. Monjardet "Moderniser pour quoi faire ?", *Esprit*, La police", février 1988, p. 8. Les italiques figurent dans le texte.

Les objets du soutien policier

Cela étant, le système politique n'est pas un bloc, une réalité unique et homogène. L'analyse du soutien policier au système politique amène d'abord à envisager le fait qu'il se présente avec des formes, une intensité, des implications variables selon l'objet sur lequel il porte.

Le système politique, c'est d'abord, abstraitement l'appareil décisionnel permettant la prise de décisions collectives à caractère obligatoire, ce que l'on peut appeler aussi le pouvoir politique, ce pouvoir politique qui, par exemple, dans les États-nations modernes s'incarne dans l'État et ses prolongements plus ou moins décentralisés. Par ailleurs, le système politique, ce sont aussi les éléments déjà distingués précédemment. Ainsi, la "communauté", c'est la société, le groupe social géré par le système politique, par exemple la nation dans les États-nation. Le [129] "régime", c'est ensuite le mode d'organisation de l'appareil décisionnel du système politique et les règles structurant son fonctionnement et la prise des décisions (régime démocratique, autoritaire, etc.). Enfin, les "autorités" sont les titulaires des rôles politiques, les individus, appartenant le plus souvent à des groupes, dans ou partis, qui font fonctionner le système politique et notamment ceux qui exercent le pouvoir politique, par exemple le "gouvernement" dans une structure étatique. Ceci amène donc à distinguer parmi les objets du soutien au système politique : l'État ou le pouvoir politique dans son principe, la communauté politique, le régime politique, le gouvernement. À cette énumération il convient d'ajouter aussi parmi les objets de soutien, et ce n'est pas le moindre, les "décisions" produites par le système politique, particulièrement sous leur forme législative : la "loi".

Cette énumération est déjà révélatrice de la complexité de la question qui est ici abordée. Selon que la police se considère au service de l'État, de la nation, du régime politique, de la loi ou du gouvernement selon aussi le degré respectif et l'agencement de ces différentes "fidélités" on aura affaire à des réalités politiques sensiblement différentes et réciproquement la nature des régimes politiques influencera fortement l'organisation et la hiérarchie de ces fidélités. Cela dit il faut sou-

ligner que l'analyse ici n'est pas facile, car ces objets sont pour une assez large part interdépendants. Ainsi les "autorités" d'un gouvernement pourront considérer que manifester une opposition à leur pouvoir et à leur politique, c'est, par exemple, mettre en cause le bien commun de la "communauté" qu'elles peuvent prétendre représenter et contester le "régime politique" dont les procédures fondent la légalité et la légitimité de leur pouvoir. Inversement des opposants séparatistes mettant en cause la "communauté politique" à laquelle ils appartiennent pourront considérer que la "loi" à laquelle on leur demande d'obéir n'est que le produit d'un "gouvernement" partisan, ne représentant que les intérêts particuliers de la communauté qu'ils mettent en question.

Si l'on essaie de préciser les choses, on peut considérer que le maximum de "politisation" de la police, au sens péjoratif et critiqué de ce terme, correspond sans doute à un soutien exercé essentiellement au profit du "gouvernement", c'est-à-dire des "autorités" détentrices du pouvoir à un moment donné, et donc du "parti" qui occupe le pouvoir, avec le risque de voir ces préoccupations particulières, "partisanes", interférer avec l'organisation et le fonctionnement des institutions policières et compromettre leur "impartialité". Telle est l'interprétation canonique anglaise qu'exposait par exemple un chef de Scotland Yard dans les années 1950 lorsqu'il déclarait :

La police dans ce pays n'a heureusement jamais été mêlé à la politique. Non seulement il est interdit au policier de prendre part à des activités politiques, mais il est devenu une règle, pour le gouvernement ou pour [130] n'importe quel parti, de s'abstenir de toute action qui pourrait compromettre la réputation d'impartialité de la police que celle-ci a acquise depuis longtemps. ²²⁰

²²⁰ H. Scott cité in A. Deutsch, *Scotland Yard*, Londres, 1954, p. 17.

On peut déjà noter, comme le fait un commentateur britannique²²¹, que cette conception de la "neutralité politique" et de "l'apolitisme" de la police anglaise repose sur une conception très restrictive et contestable du "politique", qui se trouve ici réduit et limité aux concurrences et aux conflits partisans

Mais, même dans ce cas, si les choses sont relativement claires dans un contexte autoritaire ou totalitaire, où un "parti" ou un "clan", représentant une fraction plus ou moins étendue du peuple et de la société, tend à monopoliser le pouvoir, en mettant la police au service de son projet et de ses intérêts, en muselant les opposants, elles le sont beaucoup moins dans un contexte démocratique. En effet le parti détenant le pouvoir, lorsqu'il a été régulièrement élu, peut considérer que le soutien policier s'adresse alors, non pas à tel ou tel parti en tant que tel, mais "au" parti que les électeurs ont légalement porté à leur tête pour être au service de l'intérêt de tous²²². En fait dans ce cas, ce type de soutien policier au parti au pouvoir ne devient discutable, d'un point de vue démocratique, que lorsque celui-ci l'utilise, soit pour réduire le débat politique légitime, en empêchant plus ou moins les opposants de s'exprimer, soit lorsque cette utilisation a pour effet de fausser la compétition électorale, en favorisant le maintien au pouvoir du parti en place et en discréditant ou étouffant les oppositions et les concurrences éventuelles. Dans les deux cas - restriction du débat public, altération des conditions de la compétition électorale - ce sont des principes de base du régime politique démocratique qui sont alors mis en cause. Si ce principe est assez facile à poser, il faut noter que son application est beaucoup plus aléatoire, pour arriver à démêler, dans les faits, ce qui relève de comportements "partisans", au service d'intérêts particuliers, et ce qui relève d'activités "gouvernementales" au service de l'intérêt général, l'interprétation elle-même pouvant, en la matière, varier selon les points de vue partisans.

²²¹ R. Reiner, *Politics of police, op. cit.*, p. 8.

²²² D'où l'ambiguïté et le caractère simplificateur des propos trop généraux d'un ancien Préfet de police français, déclarant : "De tout temps et sous tous les régimes, le pouvoir résiste mal à la tentation de faire de la police l'instrument de sa politique plus que de l'intérêt général" (M Grimaud, *La police malade du pouvoir*, Paris, Seuil, 1980, p. 110).

A contrario, la tradition britannique tend à considérer que la meilleure garantie contre la "politisation" de la police - là encore au sens péjoratif de ce terme - est de concevoir la police comme d'abord, et fondamentalement au service de la "loi" et du "Droit". Cela dit la situation est, ici encore, moins simple qu'il n'y paraît. D'abord la "loi" est un [131] "objet" qui reste un objet politique : même, si, dans des pays de tradition coutumière, la loi a pu être envisagée, dans un passé plus ou moins lointain, comme une sorte de produit sociétal, émanant directement et spontanément de la société, il n'en reste pas moins que, dans les sociétés contemporaines, la loi est une loi "écrite", produite par la médiation du système politique, l'adéquation de celle-ci aux attentes sociétales ne pouvant être en théorie assurée que si on a affaire à un régime politique démocratique, censé refléter les attentes et les aspirations de la "communauté". Dans son principe, la loi reste donc un "objet" politique, même si elle présente la particularité de constituer une règle abstraite, relativement solennelle, relativement stable, et dont l'établissement et le changement supposent le recours à un processus relativement lourd à mettre en oeuvre, ce qui peut constituer, dans un Etat de droit une garantie, mettant à l'abri d'une utilisation de la police en fonction de préoccupations circonstancielles et conjoncturelles plus ou moins éphémères.

Cette orientation peut être renforcée par une organisation policière décentralisée et par des dispositions destinées à assurer l'indépendance organique, fonctionnelle et opérationnelle des chefs de police et de l'administration policière, ce qui peut limiter les intrusions des autorités politiques dans le fonctionnement quotidien des services de police. Tel est le cas au Royaume Uni, avec notamment le rôle des "autorités de police", composées de magistrats et d'élus, qui s'intercalent entre les pouvoirs politiques, nationaux et locaux, et les chefs de police. Dans le même sens, lorsqu'au Japon, après 1945, on a souhaité distendre les liens du policier et du politique et garantir l'impartialité politique de la police, on a aussi adopté une organisation décentralisée ; d'abord de type américain au niveau municipal, puis au niveau de quarante trois circonscriptions administratives, avec des dispositions tendant à restreindre la possibilité d'interventions gouvernementales, en plaçant ces polices sous le contrôle de "commissions de police" comportant une représentation de la population. Cette tendance s'est retrouvée, avec des modalités diverses et des formes plus ou moins

poussées, dans les réformes policières des pays de l'Europe de l'Est après 1991.

Cela étant la référence à la fidélité à la "loi" en tant que telle, avec ses compléments organisationnels, ne suffit pas, par elle même, à résoudre complètement le problème posé ici, car~ en filigrane, se posent un certain nombre de questions : la "loi" produite par quel régime politique ? sous l'influence de quelles forces sociales ? selon quelles modalités ? dans quel but ? La référence à la loi n'a en fait les conséquences que lui attribue la tradition anglaise que si elle n'est pas mise en cause dans son mode d'élaboration, c'est-à-dire, finalement si le régime politique n'est pas contesté, dans son principe et dans ses décisions, ce qui a été pour une part le cas du Royaume Uni, même si la réalité a été sans doute moins idyllique que ne l'indique l'histoire traditionnelle de la [132] police anglaise. Le résultat s'avère en tout cas moins "apolitique" que ne le prétend la théorie, comme le soulignent les travaux des chercheurs anglais de la fin du XXe siècle :

Dans une société divisée, en classes, en ethnies, en sexes et par d'autres inégalités, les conséquences des lois, même si elles sont formulées et appliquées impartialement reproduisent ces divisions. [...] Par exemple, en pratique les inégalités d'influence sociale ont des conséquences sur le contenu de la législation et l'exercice de la justice, sans que l'impartialité formelle de la loi soit mise en cause. Pour ces deux raisons, les conséquences de la loi et son application dans une société inégalitaire auront un aspect politique, même dans le sens étroit d'un comportement partial, en favorisant certains groupes ou en pénalisant d'autres. ²²³

Par là, le soutien policier à la loi apparaît bien comme un soutien à l'ordre créé ou garanti par le pouvoir politique et reflétant les tensions sociales dont l'action du pouvoir politique est l'enjeu pour faire prévaloir tel ou tel point de vue.

²²³ Reiner, *Politics of police*, op. cit., p. 8-9.

Dans cette perspective, l'auteur cité ci-dessus, observant l'importance accordée par la police anglaise au "contrôle des conflits sociaux et des désordres politiques", remarque, par exemple, que "dans les premières années de ce siècle [le XXe] les recherches historiques ont mis en évidence le contrôle étroit exercé par le ministère de l'Intérieur sur le travail policier pendant les mouvements ouvriers précédant la première guerre mondiale et dans l'entre-deux-guerres" ²²⁴. Ici, l'impartialité dans la mise en oeuvre quotidienne et concrète de la loi n'est pas mise en cause par les interventions des autorités politiques, mais la police n'en reste pas moins l'instrument de l'ordre politique que définit la loi, avec éventuellement les "partialités" que celle-ci peut comporter. En Angleterre, comme ailleurs, l'action de la police au service de la loi reflète donc l'ordre que crée tout système politique dans une société aux caractéristiques par nature hétérogènes.

La police est constamment aux prises avec les divisions sociales de la société. Celles-ci influent d'une manière complexe sur le taux de désordres et de la criminalité, sans en être la cause directe. La police, en tant qu'institution chargée de faire respecter une certaine idée de l'ordre et de la loi au sein d'une société sera inévitablement aux prises avec ces divisions sociales. Ceci ne fait pas des policiers des marionnettes du pouvoir, mais rappelle que la police ne peut pas être au service de toute la société. Il est inévitable que le travail des policiers soit fonction des conflits ayant leur source dans ces divisions économiques, politiques ou culturelles. ²²⁵

²²⁴ "Du mythe à la réalité : le modèle britannique", *op. cit.*, p. 45.

²²⁵ S. Holdaway, "Modernité, rationalité et baguette de pain : quelques propos sur la gestion de la police en Europe", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 14, 1993, 3^e trim, p. 32.

[133]

Les "décisions", les "lois", qui reflètent, plus ou moins selon les cas, ces divisions et définissent le cadre de l'action policière ne sont pas alors des décisions "partisanes", mais celles du système politique que le policier a à mettre en application, car, comme le déclare un texte de référence anglais -. même s'il s'agit d'un pouvoir "accordé aux citoyens afin qu'ils soutiennent l'Etat", la police n'en est pas moins "un instrument du pouvoir légal de coercition de l'État afin de produire les effets voulus par le Législateur" ²²⁶.

Ce que soulignent les remarques précédentes, c'est que, même au Royaume Uni, l'indépendance opérationnelle des *Chiefs-constables* n'empêche pas, de ce fait les choses de devenir beaucoup moins simples lorsque le consensus autour de la loi, et autour de celui qui produit la loi, est ébranlé, comme l'a montré, dans les années 1980, l'intervention de la police britannique dans le conflit des mineurs. Ainsi qu'on l'a noté, alors que "le contenu de la réforme du droit de grève indiquait clairement la conception parlementaire des limites du tolérable en matière de piquets de grève", le soutien de la police à la "loi" a été alors perçu comme un soutien "partisan" au gouvernement, à partir du moment où la loi, via la majorité parlementaire, avait arbitré dans un contexte non-consensuel. Quant aux accusations d'influence partisane, on a déjà eu l'occasion de voir qu'elles n'ont pas épargnées la police britannique dans les années 1970-1990, en remettant en cause le mythe de l'apolitisme et de la non intervention dans les compétitions électorales, qui était lié à l'image traditionnelle de la police britannique jusque dans les années 1950.

Les problèmes du soutien policier

En fait, la question du soutien policier au système politique aura une particulière importance si les objets politiques contestés constituent des enjeux de profonds clivages sociétaux, se répercutant dans des lois au contenu controversé ou dans des débats ébranlant les com-

²²⁶ J. Alderson, *Policing Freedom*, Plymouth, Macdonald and Evans, 1979, p 11.

posantes du système politique. Ainsi, si le "pouvoir politique" est mis en question dans son principe par une agitation de type anarchiste ou révolutionnaire ; si la "communauté" se trouve contestée par des mouvements séparatistes ou des menaces extérieures ; si la légitimité et la nature du "régime" établi restent discutées par les tenants d'un autre type de régime ; si les affrontements pour la désignation des "autorités" sont particulièrement aiguës ; si, enfin, le contenu des décisions du système politique, le contenu de la "loi" fait l'objet de violentes oppositions et résistances, en reflétant des tensions et des oppositions sociétales particulièrement violentes. Dans ce type de contexte, pour faire face aux "menaces" que ces situations peuvent représenter pour le fonctionnement du système politique, la police peut difficilement rester hors du [134] débat, et l'orientation explicite ou implicite du soutien policier pourra avoir des conséquences non négligeables sur le cours de la vie politique.

L'histoire illustre bien l'enjeu que cette allégeance représente, comme le montre l'exemple de la Gendarmerie française et l'évolution des formules du serment qui accompagne l'entrée en fonction des nouvelles recrues de ce corps. Depuis 1903, ce texte se réfère à la définition quasi-canonique de la fonction policière, vouée au "maintien de l'ordre et à l'exécution des lois", formule faisant écho à celle que prévoyait la loi du 16 février 1791, qui évoquait le service de "la sûreté et de la tranquillité publique". Mais, entre temps, les modifications du libellé de ce serment, au gré des nombreux régimes politiques que la France a connus entre ces deux dates, sont révélatrices du problème soulevé précédemment, avec une tendance à introduire une fidélisation par rapport au régime politique ou même aux autorités. Ainsi avec le Directoire, appelant le nouveau gendarme à jurer "haine à la royauté et à l'anarchie" et "attachement et fidélité à la République et à la Constitution de l'an III", ou le Premier Empire, exigeant de ses gendarmes "obéissance aux constitutions de l'Empire et fidélité à l'Empereur". On voit donc là se mêler le soutien à la "loi" (constitution) le soutien au "régime" (République, Empire) et le soutien aux "autorités" (Empereur), en notant que s'il en a été ainsi, c'est pour une large part, parce que durant cette période le "régime politique" a constitué un objet politique contesté et instable, comme le montre la succession des régimes que la France a connus durant le XIXe siècle.

Dans le même sens, en Italie, le serment prononcé par les membres du corps des Carabiniers, créé par le roi du Piémont en 1814, sera, jusqu'à l'avènement de la République italienne en 1946 :

Je jure solennellement d'être fidèle à Dieu, à sa Majesté le Roi Carlo Felice, notre seigneur, et à ses successeurs légitimes ; de sacrifier jusqu'à mes biens et ma vie pour la défense de sa Royale Personne et pour le soutien de Sa Couronne et de Sa Pleine Autorité Souveraine, y compris contre ses sujets qui tenteraient de subvertir l'ordre du Gouvernement je jure enfin de n'appartenir à aucune secte ou société proscrite par le Gouvernement de Sa Majesté, de ne pas y adhérer dans l'avenir et d'en révéler l'existence si l'occasion m'en était donné.

On constate donc, ici aussi, un amalgame entre le soutien aux "autorités" (le roi et sa "personne", le "Gouvernement"), le soutien à un "régime politique" (la monarchie) et le soutien à l'État (l'autorité souveraine). Ces équivoques ne seront pas sans conséquences, et la fidélité des carabiniers à la monarchie entraînera par exemple de leur part une attitude ambiguë durant la période fasciste, notamment lorsque des tensions se feront jour entre le régime de Mussolini et l'institution royale.

Cette question n'a pas d'ailleurs qu'une portée historique ou relative aux régimes politiques autoritaires. Elle se pose aussi dans les démocraties, où le policier est en même temps citoyen, concerné par la division [135] des opinions qui peut se manifester à propos des situations entraînant son intervention. L'une des solutions plus ou moins explicite à cette difficulté se trouve dans l'orientation légaliste de la culture policière dans un certain nombre de pays, où, à l'exemple de la France, le discours policier tend à légitimer l'action et la "neutralité" policières en faisant référence à l'application de lois ou de directives que les policiers n'ont pas élaborées et qu'ils ont à mettre en œuvre, quels que soient leurs sentiments personnels sur la pertinence ou l'opportunité de leur contenu, quitte à pouvoir manifester leur opinion en exerçant par ailleurs leurs droits de citoyen, par le vote par exemple. C'est cette orientation que reflètent par exemple ces propos de policiers

français, recueillis dans un contexte particulièrement significatif, celui des événements de mai 1968 en France :

"Un policier n'est pas dans la police pour appliquer ces idées, mais pour maintenir l'ordre républicain. Dans une république, les gens qui sont en place ont été portés à la place qu'ils occupent par les élections. je n'ai pas à savoir s'ils sont de droite ou de gauche. je n'ai pas à contester un député s'il a été élu, s'il a son compte de voix"

"En principe, le gouvernement est une émanation du peuple lui-même par les élections. On est fonctionnaire de ce gouvernement. On doit travailler normalement en faveur de ce gouvernement... si on veut un changement de régime, on prend un bulletin de vote"

"Le policier doit faire abstraction de ce qu'il pense, de ce qu'il pourrait croire vrai, pour obéir tout naturellement aux ordres des gens qui ont été élus par la nation [-.] On ne peut pas désobéir quand les formes légales sont employées". ²²⁷

On voit donc ici s'exprimer une attitude de loyalisme fondé sur un comportement "légaliste" à l'égard des titulaires du pouvoir, à l'égard des autorités".

Cette attitude contribue à expliquer le "conformisme" ou "l'opportunisme" dont on taxe parfois les policiers, lorsqu'ils survivent à des changements importants du système politique, en "servant" par exemple, dans certains cas, des régimes politiques très différents par leur nature et leur politique, leur argument étant alors qu'ils appliquent un ordre légal dont ils n'ont pas à apprécier le contenu. Ce phénomène constitue ainsi un élément d'explication important pour comprendre le comportement controversé de la police française pendant l'Occupation à l'égard du régime de Vichy, dans la mesure où celui-ci avait les apparences de la légalité et de la légitimité et où le régime précédent, la III^e République, avait systématiquement entretenu chez les policiers une culture légaliste de l'obéissance pour faire face aux menaces qui

²²⁷ M. Manceaux, *Les policiers parlent*, Paris, Seuil, 1969, passim p. 36-37, 142, 160, 174.

avaient pesé sur lui à la fin du XIXe siècle ou dans les années 1930. C'est ce [136] contexte que rappelle à juste titre l'historien Jean-Marie Berlière lorsqu'il écrit :

L'absence de culture historique professionnelle et de réflexion morale sur l'instrumentalité de la police et de ses responsabilités a livré des policiers sans bagage et sans préparation aux pires des circonstances. C'est dans de telles occasions que la "culture d'obéissance", qui constitue l'essence même de la police et développe en son sein une irresponsabilité que toute l'histoire policière contribue à renforcer, montre ses conséquences ultimes. Plus que la peur des représailles ou de perdre un emploi, c'est elle qui explique que beaucoup de policiers ont obéi. C'est la qualité essentielle qu'on avait cherché à développer chez eux. Ce fut le prix à payer pour un recrutement de médiocre qualité, essentiellement militaire, une formation tournée vers la discipline et le respect de la consigne. Les agents ont exécuté les ordres reçus parce qu'on leur disait de le faire.

Dès lors s'expliquent des comportements, qui ont tendu à dissocier la forme et le fond, en étant finalement, commandés davantage par l'héritage de la culture policière de la IIIe République que par un soutien à la politique du nouvel État Français.

La légalité de l'État français a pesé d'un poids très lourd . en prenant les policiers au piège de leur culture d'obéissance, elle a troublé durablement la vision qu'ils pouvaient avoir d'une action qui semblait en outre se situer dans la continuité de la IIIe République finissante ²²⁸. Émanant d'un pouvoir légal, transmis par de hauts fonctionnaires et par des chefs dont le passé ne permettait pas de les assimiler à des zélés dévoués du nazisme, la consigne était la consigne, les ordres étaient les ordres, même si parfois, ils n'étaient guère plaisants. [...] La plu-

²²⁸ Allusion particulièrement aux mesures anticomunistes prises en 1939 par le gouvernement Daladier à la suite de la conclusion du pacte germano-soviétique.

part des policiers n'ont fait qu'obéir, sans fanatisme, en respectant souvent les formes, mais sans envisager le sens de leurs actes. ²²⁹

Cet exemple illustre l'importance fonctionnelle de la "culture de l'obéissance" dans les institutions policières, en soulignant aussi bien les risques qu'elle peut comporter dans des situations-limite que les difficultés que peut susciter sa remise en cause, comme on le verra plus loin.

Même si le soutien de la police au système politique peut se traduire selon des formes et des modalités dont les variations ne sont pas sans importance, selon les époques, les sociétés et les régimes politiques, la police, dans aucun système politique, ne peut se concevoir sans faire référence au caractère politique du *mandat* qui est le sien - même quand celui-ci se limite à la référence à la loi -, sans prendre en compte l'origine des normes dont l'application justifie et oriente son action, et sans envisager les conséquences que cela peut impliquer en matière de soutien au système politique et de mesures pour garantir ce soutien.

²²⁹ J.M. Berlière, *Le monde des polices*, op. cit., p. 197.

[137]

**POLICE ET POLITIQUE.
Une approche sociologique**

Chapitre 5

L'ORGANISATION ET LE POIDS DU SOUTIEN POLICIER

[Retour à la table des matières](#)

Le problème ici posé, concernant le soutien de la police au système politique, entraîne des conséquences, nombreuses et importantes, à travers les moyens que mettent en oeuvre les divers systèmes politiques pour se *garantir* contre l'érosion éventuelle du soutien policier et éviter qu'il ne soit remis en cause, soit en raison d'une autonomisation excessive de la police, du fait de sa logique de fonctionnement interne, soit du fait des pressions que peut lui faire subir son environnement sociétal. On sera amené en outre à évoquer les conséquences politiques possibles d'une érosion de ce soutien policier.

1 - LES GARANTIES DU SOUTIEN

[Retour à la table des matières](#)

Les moyens mis en œuvre par les divers systèmes politiques, pour se garantir contre l'érosion du soutien que leur apporte leurs institutions policières, sont d'une très grande variété. Ils ont un rôle particulièrement important pour expliquer certaines des particularités de l'organisation ou du fonctionnement d'un système de police déterminé, dans la mesure où cette préoccupation peut avoir des incidences à des niveaux très divers de la réalité policière, qu'il s'agisse des conséquences sur les institutions policières ou sur la situation des policiers eux-mêmes. Le développement de ces moyens est fonction de la nature du régime politique et du degré de légitimité du système politique.

Le recrutement des policiers

C'est ainsi que ces mesures peuvent avoir des incidences sur le mode de recrutement et la formation du personnel policier, certaines caractéristiques de ce recrutement trouvant leur explication dans le souci du système politique de se prémunir contre des défaillances éventuelles du soutien policier.

Ainsi en est-il, dans certains cas, avec la tendance à un *recrutement sélectif* des policiers, sur la base de critères socio-politiques, privilégiant en général le recrutement dans des milieux dont le soutien au système [138] politique est assuré, et l'on a eu l'occasion de voir déjà que c'est là une des raisons qui peut, éventuellement, permettre de considérer la composition des forces de police comme un indicateur des milieux socio-politiques sur lesquelles s'appuie un système politique. Les pratiques privilégiant le recrutement dans des clientèles politiques ou sociales s'expliquent pour une part par ces considérations. On a déjà évoqué, par exemple, le cas de beaucoup de polices africaines, qui souvent se recrutent dans l'ethnie à laquelle appartiennent les dirigeants politiques au pouvoir. De même, les régimes totalitaires du XXe siècle ont-ils eu tendance, lorsqu'ils n'ont pas créé de toutes piè-

ces de nouveaux services de police, à recruter les policiers des institutions en place par des filières qui étaient contrôlées par le parti unique. Ainsi, dans la Hongrie communiste, 80% des policiers étaient membres du Parti Communiste et celui-ci intervenait directement dans le processus de nomination des cadres ²³⁰. Dans un contexte autoritaire, le régime de Vichy, en France, a plus ou moins tenté de procéder à un contrôle du même type lorsqu'il a recruté, en contournant les procédures classiques de recrutement, le personnel des "Brigades spéciales" qui seront le fer de lance des opérations "antiterroristes" de sa Police Nationale ²³¹.

Ce phénomène n'épargne pas toujours les régimes démocratiques et, en France, les opposants à la IIIe République ²³² ont mis souvent en cause un recrutement policier tendant à privilégier une appartenance maçonnique et radicale, pour s'assurer du loyalisme républicain de son personnel, en créant une sorte de tradition qui semble parfois s'être prolongée au-delà de la IIIe République, mais avec sans doute moins de signification politique, puisqu'un Grand-Maître du Grand Orient de France après la seconde guerre mondiale pourra noter dans ses souvenirs :

Je voulus un jour, étant Grand Maître, en vue de recenser les valeurs humaines de l'Ordre, contrôler le grand fichier avec l'aide du secrétariat administratif. Je m'aperçus avec stupeur que le nombre de policiers était considérable : il tenait en pourcentage une place beaucoup plus grande que l'ensemble de la corporation dans la nation. Encore n'ai-je recensé que les agents réguliers : Sûreté, PJ, DST, CRS, RG, commissaires et hauts fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur. ²³³

²³⁰ F. Köszeg, "Vers un renouveau de la police en Hongrie ?", *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, 1992, n° 8, p. 79.

²³¹ J. M. Berlière, *Le monde des polices*, op. cit., p. 189.

²³² Notamment l'opposition antirépublicaine de droite. Cf. L. Daudet, *La police politique, ses moyens, ses crimes*, Paris, 1934.

²³³ F. Zeller, *Trois points, c'est tout !* Paris, Laffont 1976, p. 473.

Sous la III^e République, ce qui était ainsi mis en cause c'était particulièrement le recrutement des services nationaux, Sûreté nationale, et, surtout Préfecture de Police de Paris. Toutefois diverses études monographiques signalent que ce filtrage maçonnique se rencontrait aussi au [139] niveau municipal, comme par exemple, à Grenoble, où l'on constatait qu'à côté du clientélisme majoral, "un deuxième réseau structurait l'effectif policier grenoblois, celui de la franc-maçonnerie" ²³⁴. Inversement, à cette même époque, où l'anticléricalisme était une dimension importante de la vie politique, le fait d'avoir été scolarisé dans des écoles catholiques était un handicap pour entrer dans la police ²³⁵.

Corrélativement est lié à cette question le problème des épurations du personnel policier en fonction des changements politiques, changement des forces politiques au pouvoir ou changement du régime politique. On notera toutefois que ces opérations d'épuration sont plus limitées dans les situations de transition politique que l'on pourrait le penser. À la fois, par la difficulté de trouver immédiatement des remplaçants aux policiers en place, avec des compétences professionnelles équivalentes, et par le fait qu'un certain nombre de membres du personnel ancien peuvent être "récupérés", soit en mettant l'accent à tort ou à raison, sur leur "professionnalisme" ou leur "légalisme", soit en exploitant leur souci de préserver leur emploi et leur volonté de "racheter" leur engagement antérieur. C'est ainsi que l'Allemagne hitlérienne a pu employer une partie du personnel policier du régime de Weimar, l'Iran khomeiniste, après 1979, fidéliser d'anciens éléments de la Savak, la police politique du shah. De même, on a pu noter en France, à propos du régime de Vichy, que "la nécessité de profiter de

²³⁴ G. Emprin, O. Valade, "Socialisme municipal à Grenoble", in J.M. Berlière, D. Pechanski, *La police française (1930-1950)*, Paris, La Documentation Française, 2000, p. 38.

²³⁵ Évoquant la carrière d'un commissaire de police, F. Chapier, auteur d'un ouvrage sur *Les RG et parti communiste* (Paris, Plon, 2000, p. 140) écrit par exemple : "En 1938, non sans mal, il entre dans la police. Il sort en effet d'une institution religieuse. À l'époque, cela constitue un sérieux handicap [...] Un de ses cousins, qui appartient à la "police spéciale", comme s'appelaient alors les RG, rédige une fausse enquête dans laquelle il gomme toute allusion à la nature de l'école où D. a fait ses études. Voilà le cousin tiré d'affaire et admis dans la police".

l'expérience professionnelle des anciens personnels a souvent contribué à leur pérennité ²³⁶ et un historien de la police durant cette période remarque :

La politique d'exclusion des éléments dits "douteux" était aisément applicable aux principaux postes d'encadrement, où les vacances étaient aussitôt occupées par les fidèles du pouvoir, mais il ne pouvait en être de même au niveau du personnel d'exécution. La nécessité de maintenir un effectif suffisant pour assurer la continuité du service, puis l'obligation de mettre en place les procédures de recrutement dont était censée naître la "nouvelle police" obligèrent à garder une partie du personnel ancien en attendant de nouvelles recrues. ²³⁷

[140]

Réciproquement, les situations de "transition démocratique", après la disparition de régimes autoritaires, comme en Espagne et au Portugal, dans les années 1970, ou dans les pays communistes, dans les années 1990, se sont souvent caractérisées par des épurations limitées aux éléments les plus compromis et aux cadres les plus importants.

Dans une perspective "légaliste", on peut noter que le recours à l'épuration n'est pas simple à manier, notamment dans un contexte de relative instabilité des régimes politiques, ce qui a été, par exemple, largement le cas de la France au XIXe et au XXe siècle. Alors qu'au XIXe siècle l'usage s'était plus ou moins établi de limiter ces pratiques ²³⁸, le problème s'est posé à l'issue de la seconde guerre mondia-

²³⁶ J. M. Berlière, "La loi du 23 avril 1941", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1996, n° 28, p. 172. *A contrario*, une étude sur la transition post-communiste en Bulgarie peut par exemple noter : "Le départ de nombreux policiers ayant officié dans la période antérieure a pour conséquence un manque de professionnalisme et d'expérience généralisés" (Le système pénal bulgare", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 41, 3^e tr, 2000, p. 78.).

²³⁷ A. Pinel, *Une police de Vichy : Les GMR*, op. cit., p. 55.

²³⁸ Ainsi, en 1890, 80 à 90% du personnel de la Préfecture de Police avait été recruté sous le Second Empire. Selon, J. Tulard, cette continuité a pu même être observée pendant la période révolutionnaire, une partie du personnel de la

le, après l'expérience autoritaire du régime de Vichy dans le contexte dramatique de l'Occupation. À la Libération, la IV^e République naissante a procédé à une épuration de la police, d'une ampleur discutée ²³⁹. mais dont le principe même a créé des controverses, et certains historiens ne sont pas loin de penser que cette "épuration" a contribué à fragiliser par la suite le soutien policier apporté aux institutions et au régime de la IV^e République.

Dès l'épuration, les plus lucides se sont inquiétés des conséquences de leur loyauté à l'égard de la République rétablie. Ils demandèrent expressément à être protégés contre les mesures qui pourraient être prises contre eux par les gouvernements de demain pour avoir exécuté les ordres de celui d'aujourd'hui". Peut-on dire que le fait d'avoir épuré la police fut une faute politique dont le prix à payer allait être la perte consécutive de confiance d'une institution dans le gouvernement et le régime ? Le pouvoir politique lui-même, bien conscient du fossé que cet épisode avait créé, a beaucoup œuvré pour faire oublier cette faute que la IV^e République allait chèrement payer de l'abandon, voire de la trahison, d'une partie de ses troupes policières, comme on put le voir dans les derniers mois de son existence. Au printemps 1958, dans les bruits persistants de coup d'État de putsch militaire, dans la décomposition du pouvoir qui précéda et suivit le 13 mai, la police était pour l'essentiel, passée dans le camp de la subversion, parfois à l'insu des ses responsables qui imaginaient encore pouvoir l'opposer aux factieux ²⁴⁰.

Lieutenant Générale de Police ayant continué sa carrière jusque sous la Restauration, à travers la Révolution et l'Empire (Paris et son administration 1800-1830, Paris, Ville de Paris, 1976).

²³⁹ J.M. Berlière, *Les policiers français sous l'occupation*, Paris, Perrin, 2001 ; A. Pinel, *Une police de Vichy : les GMR*, *op. cit.*

²⁴⁰ J.M. Berlière, *Les policiers français sous l'occupation*, *op. cit.*, p. 352.

Même si l'on peut discuter cette analyse des circonstances qui accompagnèrent la fin de la IV^e République, elle n'en met pas moins l'accent sur un problème réel, pouvant conduire les policiers à s'inquiéter des mesures que "pourrait prendre le gouvernement de demain pour avoir [141] exécuté les ordres de celui d'aujourd'hui ". D'autant que d'autres observateurs ont pu remarquer une certaine propension des policiers français à pratiquer depuis un loyalisme prospectif, en tentant d'anticiper l'évolution des événements. C'est ainsi qu'un responsable politique des questions de sécurité, après l'alternance politique de 1981, a pu noter dans ses souvenirs que la police a tendance à "anticiper et amplifier les aléas de la conjoncture, cherchant par ce moyen à s'en protéger" ²⁴¹.

Sans aller jusqu'à des aspects aussi manifestes, ces préoccupations peuvent aussi se répercuter sur les modalités juridiques du recrutement des policiers et sur les contrôles plus ou moins informels auxquels il peut donner lieu.

La question de la militarisation des polices

Cette question du soutien policier interne est aussi en filigrane d'une caractéristique importante des institutions policières, leur tendance à la militarisation. En effet, l'existence de polices à statut militaire du type gendarmerie, ou le recrutement de policiers à statut civil parmi d'anciens militaires, ont assez souvent reflété, dans beaucoup de pays, une logique de contrôle du personnel policier par le système politique, afin de s'assurer de son loyalisme. Dans le même sens peuvent être interprétées les situations qui se caractérisent par des phénomènes d'osmose entre les hiérarchies policières et militaires, comme en Espagne avant 1975, ou à Taiwan. Dans cette perspective, on considère implicitement que la socialisation militaire - tout en fournissant par ailleurs des garanties quant aux aptitudes physiques des candidats -

²⁴¹ G. Ménage, *L'œil du pouvoir*, Paris, Plon, 1998, T I, p. 60.

prédispose à des réflexes professionnels d'obéissance et de discipline que l'on souhaite voir s'appliquer dans les institutions policières ²⁴².

Ce mode de recrutement a été, de ce fait, la caractéristique de beaucoup de polices au XIXe siècle et au début du XXe siècle. Même en Angleterre, ce fut assez largement le cas pour la "nouvelle police" de Londres au XIXe siècle ²⁴³. en dépit d'une volonté affichée de l'éloigner le plus possible d'un mode d'organisation de type militaire. Jusque dans les années 1950, le recrutement parmi les officiers de l'armée fut aussi pratiquement la règle pour les chefs de police, les *Chiefs Constables*, en province. En France, cette orientation s'est pendant longtemps traduite par la pratique des "emplois réservés", en attribuant un quota d'emplois policiers à d'anciens militaires, par exemple cinq emplois sur six dans la police parisienne sous la IIIe République. En Allemagne, la militarisation du recrutement sera totale jusqu'en 1914. Quant aux conséquences [142] recherchées à travers ce recrutement, un commissaire de police de Grenoble pouvait écrire, dans un rapport de 1878, à propos de ses agents :

Presque tous sont d'anciens militaires ayant quitté l'armée avec des galons de sous-officier ou de brigadier, tous sont porteurs de certificats de bonne conduite [...] Ils se rendent exactement à leur service et je suis toujours obéi sans hésitation et sans murmures. Aucun d'eux ne se livre à l'ivrognerie et tous mènent une vie régulière [...] Si plusieurs d'entre eux laissent à désirer sous le rapport de l'intelligence, tous me paraissent animés de la meilleure volonté et la plupart connaissent leurs devoirs envers l'autorité et le public ²⁴⁴.

²⁴² C'est en ce sens que l'on utilise ici le terme militarisation, et non dans l'usage, qui se développe, d'appliquer ce terme lorsqu'on redécouvre que la police peut user de la force et est aussi organisée pour cela.

²⁴³ C. Emsley, *Crime and society in England, 1710-1750*, Londres, Macmillan, 1987, p. 180.

²⁴⁴ Commissaire Gardes, Cité in M. Vogel, *Les polices des villes entre local et national l'administration des polices urbaines sous la IIIe République*, Thèse, Grenoble, 1993, p. 106.

On voit bien les conséquences qui étaient attendues de ce type de recrutement et de la "culture d'obéissance" à laquelle il prédisposait avec, en bonne place, la préoccupation que ces policiers soient conscients de "leurs devoirs envers l'autorité".

Par ailleurs, il est possible d'observer que la formation et la *socialisation professionnelle* des policiers insistent fréquemment pour les mêmes raisons, sur ces mêmes principes d'inspiration militaire, tels que l'obéissance, la hiérarchie, la discipline, etc.. C'est ainsi, par exemple, que l'auteur, déjà cité, de l'étude sur les institutions policières québécoises et canadiennes au début des années 1970, pouvait constater, de manière assez critique :

Cette formation initiale était et continue toujours d'être beaucoup plus un exercice de conditionnement physique et militaire qu'une véritable école de formation professionnelle. On prépare des gens qui vont aller travailler dans la société comme on les préparerait pour aller à la guerre. Du moins, veut-on qu'ils retiennent de la méthode militaire l'obéissance aveugle aux ordres des supérieurs, qui sont en fin de compte, les hommes politiques. Dans ces écoles donc, on ne produit pas des chefs, on fabrique des exécutants, des individus qui ne doivent pas penser par eux-mêmes, ni, à la limite, pour eux-mêmes.[...] Démolir le bonhomme jusqu'au seuil de résistance sans qu'il craque, pour le rebâtir pièce par pièce selon les plans de l'organisation, est une technique qui se défend peut-être lorsqu'il s'agit de former des soldats qu'on va envoyer se faire tuer. Mais quel sacrifice attend-on du policier pour le soumettre à un tel régime sinon que, comme le soldat il devra s'annihiler devant des intérêts supérieurs ? Et quels sont ces intérêts supérieurs, sinon de nature politique ? ²⁴⁵

²⁴⁵ Guy Tardif, *Police et politique au Québec*, 125-126.

On peut remarquer que la mise en cause de ce mode de formation à orientation "militaire" ou "paramilitaire" a été un thème récurrent dans beaucoup de réflexions internationales sur la police depuis une vingtaine d'années, là encore en reflétant plus ou moins la prégnance du [143] modèle anglo-saxon, tout en avançant un certain nombre d'arguments pour la justifier ²⁴⁶.

Ces considérations critiques à l'égard de la "militarisation" ou de la "paramilitarisation" du recrutement et de la formation des policiers s'appuient sur une analyse de ce qu'est le travail policier effectif, qui montre que celui-ci s'accommode mal de ces références, qui, si elles peuvent être adaptées pour des tâches de maintien de l'ordre et de police des foules, le sont beaucoup moins pour le travail de patrouille en sécurité publique ou le travail d'enquête en police judiciaire, qui supposent un comportement plus individualiste et comportant une certaine marge d'initiative. On notera que ces remarques ne datent pas d'aujourd'hui et l'un des fondateurs en France de la police scientifique, le Dr Locard, écrivait au début du XXe siècle :

Le militaire, habitué à avoir raison pour la seule raison que sa manche porte des dorures, offre avec des airs avantageux un ton cassant qui, déplorable chez un garde, rend impossible l'exercice du métier d'inspecteur. Je veux bien croire que l'armée est l'école de l'honneur et l'école de la discipline, mais ce que je sais, c'est que l'armée n'est pas l'école de la police. ²⁴⁷

Déjà, en 1852, en Australie, on pouvait lire dans un journal local : "Nous voulons des policiers qui attrapent les voleurs et non des soldats... De la cervelle, de la cervelle, encore de la cervelle est ce dont nous avons besoin, non pas de simples armes à feu ou des montagnes

²⁴⁶ M. Chalom, L. Léonard, *Insécurité, police de proximité et gouvernance locale*, op. cit.

²⁴⁷ Dr Locard, *La police ; ce qu'elle est ; ce qu'elle devrait être* (1919), cité in A. Ullmann, *La police, quatrième pouvoir*, op. cit., p. 55.

de muscles" ²⁴⁸. Par ailleurs, on souligne que le policier n'a pas affaire à des ennemis à détruire, mais à des concitoyens à ramener dans le "droit chemin" et à réintégrer dans la société. Malgré ces remarques, il n'en reste pas moins que le problème continue à se poser, en révélant en ce domaine une inclination récurrente de beaucoup d'institutions policières, ce qui n'est pas sans signification en rapport avec les considérations évoquées précédemment ²⁴⁹.

L'organisation des institutions policières

En matière organisationnelle, ces préoccupations ne sont pas non plus, loin de là, sans conséquences. C'est ainsi que la question de la militarisation réapparaît à ce niveau avec la tendance de beaucoup de polices à s'organiser selon un mode pyramidal, fortement hiérarchisé et [144] centralisé d'inspiration militaire, dans une perspective tendant à postuler que la forte hiérarchisation interne de la police constitue une garantie de la soumission hiérarchique de l'ensemble au système politique, avec l'idée que, comme pour l'armée, il y a un rapport d'homologie entre le mode d'organisation interne et le mode de relation externe :

La discipline commande non seulement ses rapports avec le pouvoir civil, mais aussi la vie interne de l'organisation qu'elle est car elle ne pourrait être loyale envers le pouvoir politique si elle ne faisait régner en son sein la discipline la plus rigoureuse. ²⁵⁰

²⁴⁸ L'Argus, 19 février 1852, cité par R. Haldane, *The people's force : a history of the Victoria police*, Carlton, 1986, p. 26.

²⁴⁹ À noter qu'un débat sur la "militarisation" - indépendant des questions évoquées ici - est réapparu au cours des années récentes avec le développement aux USA et en Grande Bretagne notamment des "unités d'intervention" du type SWAT. Cf. F. Lemieux, B. Dupont, *La militarisation des appareils policiers*, *op. cit.*

²⁵⁰ J. Freund, "La finalité de l'armée", *Études polémologiques*, 1966, n° 3 p. 47.

Ce point de vue conduit donc à considérer "qu'il n'y aurait pas de différence entre l'autorité dans la police et l'autorité sur la police" ²⁵¹. Toutefois, la militarisation n'est pas la seule conséquence organisationnelle en la matière.

Ces préoccupations se répercutent assez fréquemment sur une autre caractéristique d'un certain nombre de systèmes de police, à savoir l'existence d'une *pluralité* de polices, soit à travers un pluralisme "vertical" de type français ou espagnol - avec la coexistence d'une police "militaire" et d'une police "civile" - soit à travers un pluralisme "horizontal", avec les pratiques décentralisatrices de type anglo-saxon. Si ce dualisme ou ce pluralisme s'expliquent, pour une part, par les hasards de l'histoire et des traditions administratives, ils ne sont pas sans trouver aussi une justification plus rationnelle dans le souci du système politique de ne pas se trouver à la merci des variations du soutien d'une seule force de police, avec la possibilité d'amener plus ou moins explicitement ces forces à se contrôler les unes les autres. On trouve par exemple cet argument sous la plume d'un ancien administrateur de la Préfecture de police de Paris dans les années 1930, qui écrit dans ses souvenirs, en faisant le bilan de son expérience.

À la réflexion, on s'aperçoit d'ailleurs que la pluralité des polices n'est pas une hérésie administrative. Le fameux précepte "diviser pour régner" est plein d'enseignement. N'est-il pas nécessaire à un gouvernement de disposer d'un appareil répressif à plusieurs claviers : Préfecture de police, Sûreté Nationale et gendarmerie ? Dans une période de troubles politiques un des trois maillons de la chaîne de sûreté peut lâcher, faillir à sa mission, voire même se rallier à la sédition [...] Les pouvoirs publics ne seraient pas désarmés pour autant s'ils disposent encore de deux autres forces de police pour suppléer à la carence de l'une d'elles, à moins que l'armée ne serve d'arbitre. ²⁵²

²⁵¹ D. Monjardet, Moderniser, pour quoi faire ?", *Esprit*, 1988, n° 2, p. 11.

²⁵² L. Zimmer, *Un septennat policier*, Paris, Fayard, 1967.

Les hypothèses ici envisagées ne sont pas de simples cas d'école et il est arrivé, en France, de voir, en 1983, des manifestations sur la voie publique de policiers régulées et canalisées par des gendarmes mobiles et en [145] 2001, des CRS de la Police Nationale encadrer des cortèges revendicatifs de gendarmes.

Cette explication politique du pluralisme des polices apparaît avec une particulière évidence lorsque, dans des situations politiques troublées, caractérisées par de profonds changements de gouvernement ou de régime politique, s'instaure une juxtaposition de forces de polices "traditionnelles", "professionnelles", à la fidélité incertaine par rapport au nouveau pouvoir, et de nouvelles forces politisées considérées comme politiquement plus sûres. Ainsi, en Iran, après 1979, la révolution islamique a laissé subsister les institutions antérieures, Sûreté Générale (*Shahr bani*) et Gendarmerie, présentant depuis le début du XXe siècle une certaine tradition policière "professionnelle", mais à la loyauté révolutionnaire douteuse, tout en créant en parallèle, avec des compétences plus ou moins semblables, des structures policières très politisées, comme le Comité de la Révolution Islamique et les Gardiens de la Révolution (*Pasdaran*). De même, avant de se subordonner les appareils policiers traditionnels, le parti fasciste en Italie créera, lors de sa prise de pouvoir, une nouvelle police, la *Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale* (MVSN).

Si une telle situation est assez fréquemment génératrice de dysfonctionnements liés à des phénomènes de "guerre des polices", elle peut aussi favoriser entre elles une "saine émulation", limitant les risques que pourrait représenter une police unique pour le système politique. On notera ici que cette préoccupation se manifeste aussi bien dans le contexte de régimes politiques démocratiques que de régimes autoritaires, et que l'observation de la réalité ne vérifie pas l'hypothèse parfois avancée, selon laquelle le pluralisme des polices constituerait une garantie de respect des libertés dans les régimes démocratiques, tandis qu'une police unique traduirait les préoccupations d'efficacité policière des régimes autoritaires. En fait on constate que, dans le passé comme à l'époque contemporaine, beaucoup de régimes autoritaires se sont, au contraire, caractérisés, ou se caractérisent, par une grande diversité de polices, souvent placées en situation de concurrence et se

contrôlant les unes les autres. Aussi ne peut-on établir l'équation selon laquelle pluralité des polices égalerait démocratie et unité de la police serait synonyme d'autoritarisme.

Un autre aspect organisationnel, en rapport avec la question du soutien, réside dans le mode d'organisation de la *direction* des forces de polices, avec une tendance dans certains pays à confier les plus hauts postes de direction des forces de police à des non-policiers, cette mesure semblant alors traduire, à la fois fonctionnellement et symboliquement une volonté de résistance aux velléités d'autonomisation éventuelle de la police. Cette situation est par exemple, celle de la France, où la Police Nationale est le plus souvent dirigée par des membres de l'administration [146] préfectorale, et où la Gendarmerie a à sa tête un fonctionnaire civil, souvent un magistrat de l'ordre judiciaire ²⁵³. Phénomène que l'on retrouve en Espagne, où, malgré la forte tradition de militarisation du système policier, la *Guardia Civil* a à sa tête, depuis 1988, un directeur civil, à la suite d'une décision à forte signification symbolique, qui a été expressément voulue pour manifester la subordination de cette institution policière au pouvoir civil. Cette tendance est d'autant plus à noter qu'elle ne se rencontre pas par exemple en matière d'organisation militaire, avec laquelle il est tentant de faire un parallèle, et dont le haut commandement est assuré par des militaires.

Cette préoccupation se reflète aussi, pour une part, dans les procédures de désignation des hauts responsables policiers, avec la question des autorités compétentes pour les recruter et des procédures de nomination ou de contractualisation liant plus ou moins ces hauts responsables à l'autorité politique, qu'elle soit par exemple, gouvernementale ou municipale. On peut ici noter que les procédures électives, mises en œuvre assez rarement comme pour certains postes de shérifs aux États-Unis, aboutissent en fait à un résultat analogue. En théorie, leur légitimité démocratique devrait en les rendant attentifs aux attentes de la société, les autonomiser. En fait leur élection tend à se faire selon le même processus de désignation partisane que celui des autorités politiques municipales, en créant ainsi une collusion de fait avec celles-ci. Ici, le processus qui tend le plus à limiter cette subordination est sans

²⁵³ En 2004, pour la première fois, un général de gendarmerie a été nommé à la tête de l'institution.

doute le système britannique qui, à travers l'intervention des "autorités de police", composées de magistrats et d'élus, essaie de garantir une certaine autonomie fonctionnelle et opérationnelle des chefs de police, en créant une instance intermédiaire entre eux et les responsables politiques, situation dont l'on trouve l'équivalent aujourd'hui au Japon avec le rôle des "commissions de police".

Le statut professionnel des policiers

Ce même problème a aussi des effets sur le *statut professionnel* des policiers. On a déjà vu qu'il n'est pas sans avoir des incidences sur leur mode de recrutement ainsi que sur leur formation et leur socialisation professionnelle. De même, ceci peut entraîner des conséquences sur leur situation administrative et disciplinaire.

C'est ainsi que ce régime administratif et disciplinaire est en général moins protecteur et offre moins de garanties que celui d'autres catégories d'agents publics, à la fois dans les obligations qu'il entraîne, les procédures qu'il comporte, les organismes qu'il fait intervenir. Le mode d'organisation des carrières et des promotions est lui aussi, susceptible d'être influencé par le même type de préoccupations, avec, [147] par exemple, plus de liberté de choix laissée aux supérieurs hiérarchiques, pour les promotions et les affectations, que dans d'autres organisations administratives. À travers ces diverses mesures, le but poursuivi est d'assurer le contrôle de la hiérarchie sur les policiers et de garantir leur "obéissance".

De nombreuses études concernant des sociétés différentes soulignent d'ailleurs une tendance assez générale à la valorisation professionnelle de "l'obéissance" et de la discipline, au détriment de la prise en compte d'autres critères dans l'appréciation du travail des policiers par leur hiérarchie. Ainsi une étude sur l'Australie souligne :

Le maintien de la structure organisationnelle était d'ailleurs plus important que la recherche de l'efficacité et de la qualité du travail policier dans la définition des comportements qui méritaient d'être sanctionnés. [...] Dans ce contexte l'insubordination des agents était - et reste - systématiquement sanctionnée,

alors que l'incompétence ou la paresse ne sont passibles d'aucune mesure disciplinaire si tous les règlements ont été appliqués à la lettre ²⁵⁴.

Ces observations traduisent une tendance lourde des institutions policières, reflétant une volonté de limiter les risques d'autonomie et d'indiscipline, en dépit - ou à cause - des tendances à l'autonomisation que peut comporter le travail policier. On trouve aussi la trace de cette orientation dans les difficultés rencontrées pour introduire, dans le statut et la déontologie des policiers, des dispositions reconnaissant, dans certains cas, un droit à la désobéissance.

Enfin, la rémunération des policiers est, elle aussi, en rapport avec cette question des soutiens. Bien qu'il n'en soit pas toujours ainsi, et en remarquant que, par exemple, au XIXe siècle, le salaire du policier anglais était inférieur à celui d'un ouvrier, les forces de police bénéficiaient cependant dans nombre de pays d'une situation plutôt privilégiée par rapport au reste de la population, soit directement, sous forme de salaires plus importants, soit, indirectement, par leur statut ou des privilèges dans l'accès à certains biens rares. Ainsi, dans les pays de l'Est, à l'époque communiste, les forces de police disposaient de leurs propres réseaux d'approvisionnement ou de priorités dans la répartition des logements. Concernant l'URSS dans les années 1930, l'historien R. Conquest a pu noter :

Si, par exemple, un instituteur était payé environ moitié moins qu'un agent de la Guépéou à ancienneté équivalente, celui-ci disposait d'une carte de rationnement qui lui, permettait d'acheter des biens de consommation bon marché dans des magasins spéciaux, et son revenu était en réalité douze fois supérieur ? ²⁵⁵

²⁵⁴ B. Dupont *Construction et réformes d'une police : le cas australien*, op. cit, p.128.

²⁵⁵ R. Conquest, *La Grande Terreur*, Paris, Laffont 1995 p. 268.

[148]

Ces avantages sont en général d'autant plus grands que le soutien de la police est plus important pour la pérennité du système politique. À noter néanmoins que ces avantages, en termes de ressources matérielles ou de promotion sociale, ne doivent pas, semble-t-il, être appréciés en valeur absolue mais de façon relative, par rapport à la situation moyenne du milieu dans lequel les policiers sont recrutés, à niveau d'instruction équivalent.

Cette question est, en outre, en relation avec un problème classique posé par le fonctionnement des systèmes de police, celui de la *corruption*, en entendant par là le fait de monnayer contre des avantages de nature variée l'exercice ou le non exercice de leurs prérogatives policières ²⁵⁶. Dans certains cas, le traitement relativement privilégié de la police évoqué plus haut constitue un moyen d'éviter les compromissions sociétales des policiers que représente la corruption, en leur assurant un statut suffisamment attrayant pour résister aux tentations auxquelles leurs fonctions les exposent, tant du fait des milieux côtoyés, que de leurs pouvoirs et des difficultés de contrôler efficacement leurs activités. Mais il est d'autres situations où la tolérance à la corruption devient, au contraire, un moyen d'augmenter, aux dépens de la population, les gratifications dont bénéficient les policiers, au point que parfois la rémunération privée des faveurs ou de la tolérance policières appartient au statut social quasi-officiel du policier, de même que les prélèvements sur les "délinquants". C'est ainsi que l'on a pu trouver dans les archives soviétiques des rapports administratifs de la fin des années 1920, évoquant les plaintes d'agents de la *Tcheka* qui, notent ces rapports, "ont la nostalgie des années où rançonner, piller, prélever une "contribution extraordinaire sur la bourgeoisie" était la règle" ²⁵⁷

²⁵⁶ On retient ici cette définition restrictive, proche de celle du sens commun, et non la définition extensive incluant des comportements illégaux ou illégitimes dans un but fonctionnel comme le font les chercheurs anglo-saxons.

²⁵⁷ Cité par N. Werth, "L'OGPU en 1924", in *La police politique en Union Soviétique, 1917-1953*, op. cit., p. 407.

On l'a déjà dit et on vient de le constater, le problème ici traité a de multiples prolongements. Un autre exemple particulièrement significatif concerne la *syndicalisation* des policiers, qui, historiquement, a constitué dans la plupart des pays une question controversée. Il en est de même pour les droits politiques reconnus aux policiers.

Droits syndicaux et politiques

La question syndicale est directement en rapport avec le problème du soutien, du fait de la force que représente la coalition d'individus disposant de moyens d'influence non négligeables et des risques présentés par une action concertée d'un groupe social aux fonctions aussi importantes pour assurer l'ordre quotidien d'une société. On constate [149] que ce problème s'est posé, avec en arrière plan la question du rapport au politique, aussi bien dans le contexte de polices centralisées que de polices municipales. Ainsi, des historiens du développement du syndicalisme policier dans la communauté urbaine de Montréal peuvent écrire :

Le syndicalisme policier doit composer avec une autre réalité qui conditionne largement son fonctionnement et impose des contraintes majeures. En effet il regroupe des travailleurs ayant la caractéristique d'occuper une fonction éminemment essentielle, soit le maintien de l'ordre et de la sécurité publique. [...] Comme les forces armées, la police assure l'autorité de l'État et il est essentiel pour les autorités publiques, croit-on, que les policiers respectent les ordres donnés et qu'une seule autorité régie l'activité policière. C'est pourquoi, à Montréal comme ailleurs, les autorités municipales ont manifesté d'énormes réticences à reconnaître les syndicats de policiers et à négocier avec leurs représentants. Plus que tout autre syndicat d'em-

ployés municipaux, ils sont apparus comme une menace à l'activité des élus. ²⁵⁸

Pour cette raison, dans beaucoup de cas, le droit syndical, lorsqu'il a été accordé aux policiers, l'a été plus tardivement qu'aux autres catégories de salariés, et souvent après des périodes de flottement et de discussion et avec un certain nombre de restrictions.

En France, dans la police civile, si la question a commencé à être posée par le biais de la création d'associations d'entraide professionnelle dès les premières années du XXe siècle, elle n'a véritablement été clairement tranchée, dans un sens positif, qu'après la seconde guerre mondiale ²⁵⁹. On notera d'ailleurs que le syndicalisme policier est fréquemment un syndicalisme corporatif, "autonome", plus ou moins indépendant par rapport aux grandes organisations syndicales nationales rassemblant les autres catégories de salariés ²⁶⁰, et dont souvent l'administration policière tente, avec plus ou moins de succès, de conserver le contrôle ²⁶¹. Par ailleurs, lorsqu'il est accordé, ce droit s'accompagne fréquemment de limitations, dont la plus importante est en général l'interdiction du recours à la grève, une interdiction parfois mal acceptée par les policiers, mais dont la pertinence semble justifiée par la gravité des troubles provoquées par certaines grèves de policiers, telle la grève des policiers de la ville de Montréal en octobre 1969.

Ce droit à la syndicalisation est donc reconnu dans un certain nombre de cas, avec des réticences, des spécificités et des limitations. Ainsi, la Grande Bretagne ne reconnaît, pour la plus grande partie des [150] policiers - à l'exception des cadres - que l'existence d'une seule association professionnelle la *Police Fédération*, à laquelle l'adhésion

²⁵⁸ J. Rouillard, H. Goulet *Solidarité et détermination. Histoire de la fraternité des policiers et policières de la Communauté urbaine de Montréal*, Montréal, Boréal, 1999, p 312.

²⁵⁹ Cf. Michel Bergès, *Le syndicalisme policier en France, 1880-1940*, op. cit, [Livre disponible dans [Les Classiques des sciences sociales](#). JMT.]

²⁶⁰ Dans certains pays c'est là une obligation statutaire.

²⁶¹ JL Loubet del Bayle, "L'état du syndicalisme policier", *Revue d'Administration Publique*, 1999, n° 91, pp. 434-444.

est obligatoire, le droit de grève ayant été retiré aux policiers en 1919. De manière significative, son statut prévoit que celle-ci doit s'abstenir de tout lien "de dépendance ou d'association avec un organisme ou un individu étrangers aux services de police". Pour certains corps policiers, souvent les corps à statut militaire, le droit d'association est purement et simplement refusé, comme pour la Gendarmerie en France ou la Garde Civile en Espagne, ce qui entraîne d'ailleurs des tentatives informelles de contournement par le rôle de substituts fonctionnels que jouent certains organismes, comme les associations de retraités de la Gendarmerie en France ou les associations de femmes de Gardes Civils en Espagne.

On peut ajouter que ce souci d'éviter que la police ne soit entraînée dans les vicissitudes de la vie politique et des divisions sociétales - avec le risque que cela n'affecte son soutien au système politique - amène aussi dans certains cas la limitation des droits politiques des policiers, comme le droit d'adhérer à un parti politique, les possibilités d'éligibilité ou même le droit de vote. C'est ainsi que le droit de vote n'a été accordé aux policiers anglais qu'en 1887, après un certain nombre de discussions. Ce débat s'est aussi retrouvé pour les mêmes raisons en Australie :

Le refus d'accorder aux policiers le droit de vote était également une manière indirecte de discipliner les policiers pour qu'ils limitent leurs interventions dans la vie politique. Cette restriction des droits civiques avait pour objectif principal d'empêcher les policiers d'interférer dans les affaires de la cité et les soustraire à toute influence politique à l'occasion des élections, ce qui les aurait rendus inefficaces pour accomplir leur travail et suspects de partialité. B s'agissait surtout d'éviter qu'ils utilisent une influence politique potentiellement importante pour se procurer certains avantages matériels ou pécuniaires. ²⁶²

²⁶² B. Dupont *Construction et réformes d'une police : Le cas australien*, op. cit. p. 173.

Cette mesure révélait à la fois le souci de voir la police rester extérieure aux débats politiques, de façon à ce qu'elle n'avantage pas tel ou tel des compétiteurs, ainsi que la préoccupation de ne pas la voir user de sa capacité potentielle d'influence pour en retirer des bénéfices corporatifs ou personnels, ce qui, on l'a vu précédemment, a été le cas dans certaines circonstances rapportées plus haut.

De même, beaucoup de règlements intérieurs interdisent aux policiers les engagements politiques partisans, comme celui de la police de New York prohibant toute adhésion à une organisation politique et toute participation au processus de nomination ou d'élection des titulaires d'une fonction publique. Dans le même sens, on peut citer l'article 101 du Règlement sur le service intérieur de la Gendarmerie française :

Non seulement les militaires de la Gendarmerie ne doivent pas s'immiscer en quoi que ce soit dans les questions politiques et les [151] querelles locales, mais encore ils s'efforcent dans leurs conversations avec des particuliers ou leurs fréquentations de ne rien dire ou ne rien faire qui puisse être interprété comme une propagande ou une manifestation de leurs convictions politiques.

Ce texte est particulièrement intéressant. D'une part, il illustre le souci de voir les institutions policières rester en dehors du débat politique et des affrontements partisans. Mais, d'autre part, il révèle en filigrane ce que peuvent être les capacités potentielles d'influence de ces institutions et de leurs agents, du fait de leurs relations avec la société, du fait de leurs "conversations" avec les particuliers et de leurs "fréquentations", qui relèvent de leur mission fonctionnelle d'assurer le contact avec ce que la Gendarmerie qualifie de "partie saine" de la population ²⁶³.

²⁶³ F. Dieu, P. Mignon, *Gendarmerie et proximité. Le service de surveillance générale*, Paris, L'Harmattan 2002.

On peut remarquer qu'au lendemain de la chute du communisme, en Europe de l'Est beaucoup de pays ont choisi d'interdire aux policiers l'adhésion à un parti politique et toute activité de type politique. Ainsi en a décidé un amendement de la Constitution hongroise de 1993, et l'on a retrouvé des dispositions législatives semblables en Pologne, en Slovaquie ou en Bulgarie. Il est évident qu'ici, à la préoccupation d'affranchir la police des divisions politiques sociétales, s'est ajouté le souci de rompre avec la politisation antérieure de la police au profit de l'État-Parti communiste. En Hongrie, ces mesures ayant fait l'objet de recours syndicaux auprès de la Commission Européenne des Droits de l'Homme et auprès de la Cour européenne des Droits de l'Homme pour violation de la liberté d'expression et d'association, ces recours ont été rejetés.

Dans les pays où la plénitude des droits civiques et du droit syndical est accordée, ceci ne va pas sans poser des problèmes, en révélant le poids que le soutien policier peut avoir, même dans un contexte démocratique, dans les choix politiques, notamment ceux concernant les politiques de sécurité. Ainsi, en Australie, après une période de limitation de ces droits, qui a eu pour effet pervers d'amener les policiers australiens à user de moyens de pression détournés, leur récupération n'a pas été, au cours du XXe siècle, sans incidence sur le poids politique des policiers et de leurs syndicats :

L'immixtion dans le processus d'élaboration des politiques publiques de sécurité marque la puissance des syndicats de police et l'avènement d'un "néo-corporatisme" en gestation depuis plusieurs décennies ²⁶⁴ [...] Ces [152] facteurs ont fait des syndicats de police australiens des acteurs à part entière du système policier et au-delà, de la prise de décision en matière de politi-

²⁶⁴ Tendence également identifiée en France par Jean-Jacques Gleizal au début des années quatre-vingt et soulignée, de manière peut-être un peu trop accentuée, par D. Monjardet : Il se dit parfois que la Police Nationale serait co-gérée par le ministre et la profession. En fait s'agissant de l'action policière, des priorités locales, des modes opératoires, du système de sanctions, la police est autogérée par la profession elle-même, dont les divisions et les conflits internes ne masquent pas l'unité sans faille lorsqu'il s'agit d'interdire à tout tiers de s'introduire dans "ses affaires". ("La police : professionnalisme et modernisation", in *Quelle modernisation des services publics ? op. cit.* p. 136).

ques publiques de sécurité. La subordination à l'égard du pouvoir politique n'a plus cours et a laissé place à un militantisme politique qui avait été refusé dans un premier temps aux policiers. Les excès et pratiques douteuses constatés depuis une vingtaine d'années contrastent avec les arguments de promotion des droits fondamentaux et des principes démocratiques avancés il y a cinquante ans par les défenseurs d'une citoyenneté pleinement ouverte aux policiers. ²⁶⁵

Cet exemple montre l'existence et l'étendue du problème, même si certaines spécificités de celui-ci sont ici dépendantes du contexte local.

Le statut social des policiers

Enfin, cette question n'est pas sans lien avec le *statut social* des policiers, avec la place de la police et des policiers dans la société et avec les rapports qui sont ceux de la police avec le public. Dans cette perspective, la tendance de certains systèmes politiques est plus ou moins explicitement et consciemment d'isoler la police de son environnement sociétal pour la mettre à l'abri des pressions que celui-ci peut exercer sur elle, en compromettant son indépendance et éventuellement son soutien au système politique.

Cette préoccupation est susceptible de conduire à des pratiques plus ou moins radicales. Ainsi, dans la ligne extrême de cette logique, on trouve, dans la Grèce antique, l'exemple athénien d'une police assurée pendant un temps par des mercenaires étrangers, constituée par un corps d'archers scythes. De même, à l'époque de la colonisation, la France avait créé, dans ses colonies africaines, des "gardes indigènes" qui étaient composées majoritairement "d'indigènes" n'appartenant pas aux territoires ou aux ethnies où ils exerçaient leurs fonctions. Sous une forme plus atténuée, ceci peut entraîner dans une société la mobilité géographique des policiers, affectés pour leur service à des lieux

²⁶⁵ B. Dupont *Construction et réformes d'une police : le cas australien*, op. cit., p. 141.

éloignés de leur région d'origine, afin d'éviter les risques présentés par une trop grande proximité avec la population à "policer". À l'appui de cette politique, il est possible de rappeler l'exemple français du débat provoqué en 1907, à l'occasion de manifestations violentes du Midi viticole, par les mutineries survenus lors de l'engagement dans des opérations de maintien de l'ordre, d'éléments militaires appartenant à des régiments composés de recrues originaires de la région. Ce débat a été, plus ou moins directement après maintes discussions, à l'origine de la création ultérieure, en 1921, d'une force professionnelle spécialisée dans le maintien de l'ordre, la Garde Républicaine mobile. On remarquera qu'en France l'utilisation des forces mobiles de maintien de l'ordre a continué d'ailleurs [153] pendant longtemps à se caractériser, pour cette raison, par une politique d'intervention en dehors de leur zone géographique de cantonnement.

Cette pratique de la mobilité géographique se rencontre même pour des forces de sécurité publique territoriales, comme aujourd'hui encore, en Espagne, pour les corps policiers étatiques. Bien qu'à côté des considérations ici évoquées cette situation s'explique aussi par des disparités géographiques dans le recrutement des policiers espagnols, tenant notamment aux différences économiques entre les régions, certaines régions économiquement peu développées et à prédominance rurale étant sur-représentées dans le recrutement des corps de police. De même la Gendarmerie française continue à s'inspirer d'un principe analogue et une disposition de 1929 stipulait :

Aucun militaire de la Gendarmerie ne peut être affecté à une brigade départementale dans la circonscription de laquelle il a des intérêts et des relations de famille de nature à compromettre son indépendance dans l'exécution du service, ni à une brigade dont la circonscription est limitrophe de celle-ci : par relations de famille, il faut entendre les parents, les beaux-parents, les frères et les sœurs. ²⁶⁶

²⁶⁶ Instruction du 27 / 6 / 1929.

La mobilité dans l'espace peut en outre s'accompagner d'une mobilité dans le temps, en limitant pour les mêmes raisons la durée des affectations, afin d'éviter que le réseau de relations sociales, dans lequel le policier est amené à s'insérer au fil du temps, ne devienne une entrave à son indépendance dans l'exercice de son métier.

Cette préoccupation peut aussi entraîner des contrôles sur la vie privée du policier et de sa famille, l'interdiction par exemple de certains types d'activité à son conjoint, ou l'obligation d'une autorisation pour son mariage, comme, par exemple, en Australie au XIXe siècle ou, en France, dans la Gendarmerie, jusqu'en 1975. Cette emprise de l'institution sur la vie privée peut être parfois très extensive comme on pouvait le constater au Japon dans la seconde moitié du XXe siècle :

Au Japon, la surveillance est constante et presque sans limite. Jusqu'en 1954, les policiers ne pouvaient se marier sans la permission de leurs supérieurs. Aujourd'hui encore, ils peuvent se voir conseiller la rupture d'un mariage considéré comme compromettant. Les policiers les plus âgés jouent fréquemment le rôle de marieurs, organisant des rencontres entre les jeunes policiers et des jeunes femmes respectables, intervenant auprès des parents pour obtenir leur accord. De jeunes policiers non mariés se voient conseiller d'être discrets dans leurs rencontres sexuelles, en étant prudents dans leurs amitiés féminines et en ne fréquentant de prostitués qu'en dehors du lieu d'exercice de leur fonction. Dans les écoles de police ils reçoivent des conseils concernant la gestion de leurs finances personnelles, notamment en matière d'épargne. Il leur est [154] recommandé d'être en tout temps sobre dans leur apparence, de ne pas porter des cheveux longs, d'avoir des vêtements de style et de couleur classiques... ²⁶⁷

²⁶⁷ D.H. Bayley, *Forces of order : policing modern Japan*, op. cit., p. 65.

Il s'agit bien ici d'éviter les "compromissions" sociétales qui pourraient mettre en cause la rigueur fonctionnelle du policier dans l'exercice de ses fonctions, aussi bien du fait de ses pratiques sociales que de ses habitudes personnelles.

Enfin, sur un plan organisationnel, cette préoccupation peut être une des raisons d'adopter la pratique du *casernement*, c'est-à-dire du regroupement dans les mêmes lieux des locaux de travail et d'habitation, ce casernement pouvant être lui-même un casernement individuel ou un casernement des policiers et de leurs familles, solution que l'on trouve, ici encore, souvent adoptée par les corps de police à statut militaire. À travers ces mesures, on rencontre, de manière plus ou moins explicite, l'idée de mettre les policiers à l'abri des influences sociétales susceptibles de compromettre leur indépendance et leur soutien au système politique du fait des pressions susceptibles de s'exercer sur leur personne ou leur famille. C'est ainsi, par exemple qu'au cours des événements de mai 68 en France, une des causes du "malaise" des policiers civils résida - au moins durant la première période - dans les pressions dont leurs familles étaient l'objet au sein de la population

Depuis le début des événements, très souvent les enfants dans les écoles étaient l'objet de brimades de la part de leurs petits camarades - ils étaient les fils des « flics » - et leurs épouses sur les marchés, dans les magasins recueillaient aussi de mauvais compliments. Tout cela affectait beaucoup ces hommes... exclus de cette société familiale. ²⁶⁸

Même s'il est fait ici référence à un contexte un peu exceptionnel, le problème auquel renvoie ce récit constitue l'une des raisons qui peut conduire à caserner de manière plus ou moins rigoureuse les forces de police. À cela s'ajoute le fait que le casernement a souvent pour conséquence un renforcement de la socialisation professionnelle du

²⁶⁸ M. Grimaud, *En mai fais ce qu'il te plait*, op. cit.

policier, en l'étendant à son environnement familial, par exemple, en France, dans le cas de la Gendarmerie ²⁶⁹.

Au-delà de ces aspects ponctuels, ces considérations posent un problème plus général, celui du statut du policier dans la société. Comme on vient de le souligner, le souci d'éviter d'exposer la police aux divisions et aux pressions sociétales peut conduire des systèmes politiques à s'accommoder d'un certain *isolement social* de leur police. On a vu un certain nombre de facteurs organisationnels susceptibles d'avoir cette conséquence. Par ailleurs, dans cette perspective, certains pouvoirs politiques se sont vus reprocher de ne rien faire pour remédier à l'impopularité [155] de leur police, dans la mesure où cette impopularité pouvait leur apparaître comme une garantie du soutien que la police leur apportait. Ainsi, a-t-on vu, en France, dans les années 1970, développer l'argumentation selon laquelle le pouvoir politique de l'époque entretenait délibérément l'impopularité de la police :

Les procédés qu'emploient les gouvernements pour assurer leur emprise sont variés. [...] Si les citoyens méprisent craignent ou détestent une fraction du personnel d'un service public, ce personnel, ne trouvant nulle part chaleur et amitié, va se tourner vers le seul groupe qui lui fasse bon visage, le gouvernement qui est gagnant quand les policiers sont mal aimés. ²⁷⁰

C'est ainsi, même, qu'une certaine indulgence de la hiérarchie politico-policrière à l'égard des erreurs ou "bavures" policières était expliquée par une volonté délibérée des responsables politiques, désireux de s'assurer, en contrepartie de cette indulgence, le soutien de policiers, qui, du fait de leurs comportements, auraient été mal-aimés par la population :

[Le pouvoir] ne tient pas à avoir une police sans défaillance. Ainsi lui est-il loisible d'en user un peu avec elle comme certains policiers en usent avec leur collaborateurs occasionnels :

²⁶⁹ Cf. F. Dieu, *Secrets d'un corps*, Bruxelles, Editions Complexe, 2002.

²⁷⁰ Casamayor, "Police et pouvoir", in *Universalis*, 1974, p. 434.

leurs fautes sont un moyen de les tenir. On couvre les défaillances des hommes comme on cache les carences de la formation et ainsi on évite que la police soit trop aimée de la population, qui ressent sa nécessité, mais n'éprouve pour elle nulle tendresse. Une police parfaitement intégrée à la population échapperait à la volonté du pouvoir central" ²⁷¹.

Selon d'autres, il en serait de même dans certaines sociétés pour la tolérance des autorités politiques à l'égard de la corruption policière, celle-ci constituant à la fois une gratification supplémentaire pour les policiers et une cause d'impopularité de la police. Dans cette perspective, l'isolement social de la police apparaîtrait donc comme une ressource du pouvoir politique pour s'assurer le soutien des institutions policières.

Cela dit une telle politique d'isolement social ne va pas sans soulever des difficultés. L'expérience montre que l'un des paradoxes de la condition du policier est de devoir être séparé et intégré. Séparé, comme ici, pour n'être pas prisonnier dans l'exercice de sa fonction des solidarités liées à son enracinement sociétal. Mais aussi, intégré, dans la mesure où, comme on l'a fortement souligné précédemment, l'exercice quotidien de la fonction policière suppose un profond enracinement sociétal, afin de favoriser un maximum de collaboration de la population, tant pour faciliter l'information et l'action de la police que pour lui assurer la légitimité dont elle a besoin, afin que son pouvoir ne soit pas un pouvoir de pure contrainte.

[156]

Cette analyse, qui n'est sans doute pas exhaustive, suffit à souligner l'importance du problème posé par ce soutien policier au système politique, dont il peut être aussi extrêmement utile d'étudier les variations, en cherchant à savoir quels sont, à un moment donné, les facteurs qui sont susceptibles de le faire évoluer. Par exemple, en analysant quelles peuvent être dans ces changements la part des transformations de l'environnement sociétal, la part des modifications du système politique ou la part des transformations internes de l'institution poli-

²⁷¹ Casamayor, "La police : coupable, innocente ou piégée", *Le Monde*, 18 avril 1975.

cière elle-même. C'est là une question qui peut devenir cruciale lorsqu'un décalage se crée entre l'évolution de l'environnement sociétal et les réactions du système politique et lorsque celles-ci ne sont plus en adéquation avec celle-là. À travers cette évolution possible du soutien des institutions policières au système politique, se pose en outre la question de ses répercussions possibles sur le fonctionnement de celui-ci.

2 - SOUTIEN POLICIER ET ÉVOLUTION DU SYSTÈME POLITIQUE

[Retour à la table des matières](#)

La question posée est donc ici de savoir à quel degré l'existence ou la défaillance du soutien policier sont susceptibles de peser, non seulement sur les décisions du système politique, mais sur les *changements internes* de celui-ci, notamment sur les changements au niveau du "régime" (des institutions politiques particulièrement) et au niveau des "autorités" (le personnel politique dirigeant).

Le rôle politique de la police

À cet égard, le parallèle avec le rôle politique de l'armée semble s'imposer, tout en notant que ce rôle politique de la police est beaucoup plus délicat à apprécier, car le soutien ou la désaffection de la police à l'égard d'un régime politique, ou d'un pouvoir politique, semblent se manifester en général d'une manière moins visible et moins ostentatoire que ceux de l'armée, et leurs conséquences paraissent plus discrètes et plus diffuses.

Une première observation doit d'abord ici être faite, à savoir que l'histoire fait apparaître beaucoup moins d'exemples de coups d'État policiers que de coups d'État militaires, et beaucoup plus d'exemples de chefs militaires s'emparant du pouvoir que de responsables policiers accédant aux premiers rôles politiques. Fouché semble constituer un des rares cas d'un rôle historique important joué par un chef poli-

cier, en raison, pour une assez large part de ses responsabilités policières. Un cas dont on peut rapprocher, *mutatis mutandis*, le rôle de Béria en Union Soviétique ou d'Himmler dans le IIIe Reich. En dehors de ces exemples les hauts responsables policiers ont laissé dans l'histoire politique une trace beaucoup plus discrète. Ceci étant des analyses plus précises montreraient sans doute que l'évolution du soutien policier peut néanmoins ne pas être sans conséquence sur le destin des systèmes politiques.

[157]

Ainsi, la passivité des Carabiniers italiens paraît avoir favorisé le développement du mouvement fasciste avant son arrivée au pouvoir au début des années 1920. De même, en 1918, en Allemagne, les réticences de la police à défendre le régime favorisèrent la chute de Guillaume II ²⁷², tandis que la défaillance du soutien de la Garde Civile a contribué à précipiter la fin de la monarchie espagnole en 1931. Par ailleurs, en Espagne, certains auteurs tendent à considérer que le soulèvement nationaliste de 1936 a été au moins autant celui de l'armée que celui de la Garde Civile et des institutions policières militarisées :

Les dirigeants du coup d'État furent - les généraux Sanjurjo et Cabanellas, tous deux directeurs généraux de la Garde civile pendant la précédente période républicaine ; le général Mola, ancien directeur de la sécurité en 1930 ; le colonel Munoz Grandes, chef de la police nationale républicaine (dénommée Garde d'assaut) ; le général Queipo de Llano, directeur général des carabiniers (corps fusionné ultérieurement avec la Garde civile) ; et le général Franco, lui-même, qui avait été responsable préfectoral de l'administration coloniale au Maroc et qui avait dirigé l'opération policière de 1934 lors du soulèvement des mineurs asturiens. ²⁷³

²⁷² H.-H. Liang, *The Berlin Police Force in the Weimar Republic*, Berkeley, University of Californie Press, 1970, p. 22.

²⁷³ M. Ballbé, "La Guardia civil", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 11, p. 160.

On peut ajouter à l'appui de cette analyse que le dernier soubresaut de la résistance à la transition démocratique, en 1981, sera le fait, dans sa partie la plus visible - l'occupation des *Cortes* - d'un officier et de troupes de la Garde Civile.

De manière plus générale, il semble que tout changement extra-légal du régime politique ou du personnel politique puisse difficilement réussir sans la complicité active ou passive d'une partie au moins de l'appareil policier, tant en ce qui concerne sa préparation que sa réalisation, et ceci même dans l'hypothèse où le rapport des forces est défavorable à la police, du fait par exemple, d'une intervention des forces militaires, qui disposent en général sur la police de deux supériorités : la relative concentration des moyens humains et matériels, la disposition d'un armement beaucoup plus important et puissant que celui de la police. Ici encore, il semble, par exemple, que, lors du soulèvement de 1936 en Espagne, là où la police a résisté, la prise de pouvoir par les franquistes a échoué, alors qu'elle a réussi là où la police s'est montré hésitante ou sympathisante et où la Garde Civile a eu les mains libres pour agir ²⁷⁴.

Cette influence, on le voit peut résulter soit de l'action de la police en faveur de l'un des protagonistes d'affrontements politiques violents, soit, simplement de l'absence d'intervention en laissant le plus fort [158] l'emporter, ce qui rappelle, comme le notait déjà Westley, que le pouvoir de la police est un pouvoir d'agir mais aussi *de ne pas agir*. Cette situation est en grande partie celle qu'a connue l'Allemagne à la fin de la République de Weimar, face à l'agitation provoquée par l'affrontement des communistes et des nazis et de leur groupes à caractère plus ou moins paramilitaire. La police, lassée par le harcèlement agressif du *Front rouge* communiste dans les années 20, se serait trouvée en situation, au tournant des années 30, de prêter une oreille favorable, ou à tout le moins non-critique, à la prétention des milices nazies de se présenter comme le "parti de l'ordre", ce qui aurait conduit à une attitude de passivité qui aurait favorisé indirectement les entreprises national-socialistes ²⁷⁵.

²⁷⁴ G. Brenan, *The Spanish labyrinth*, op. cit., p. 216. R. Carr, *Spain 1808-1939*, Oxford, 1966, p. 655.

²⁷⁵ H.-H. Liang, *The Berlin Police Force in the Weimar Republic*, op. cit., p. 91-92.

Ce poids du soutien policier tient on vient de le voir, aux conséquences possibles de son action, mais aussi de son inaction, dans la protection de l'ordre dont elle a la charge. Il tient aussi aux moyens dont elle dispose, à commencer par la possibilité d'user de la force physique. Il en est de même aussi pour la ressource importante que constitue l'information, particulièrement dans les sociétés modernes, et Hannah Arendt a pu par exemple noter la capacité d'influence que la possession d'informations "secrètes" donne à leurs détenteurs, dans le contexte des régimes totalitaires, mais pas seulement :

Les services secrets ont toujours été appelés à juste titre un État dans l'État et non seulement dans les régimes despotiques, mais aussi sous des gouvernements constitutionnels ou semi-constitutionnels. La simple possession d'informations secrètes a toujours conféré à ce secteur une supériorité décisive sur tous les autres secteurs de l'administration ; elle a toujours constitué une menace ouverte pour les membres du gouvernement. ²⁷⁶

À l'appui de cette observation, Hannah Arendt évoque le cas de la France et rejoint par là les remarques d'un historien français de la III^e et de la IV^e République, qui constate d'une manière peut être un peu excessive mais significative, en parlant des "rapports ambigus" de la police de renseignement politique avec le pouvoir :

Loin d'en être solidaire, elle échappe à la réalité de son contrôle et possède sur lui un avantage de poids, la durée ; les gouvernements passent elle reste en place. L'autonomie qui résulte pour elle d'une telle situation peut en faire une force redoutable, avec laquelle tout pouvoir politique doit composer et sur laquelle une démocratie consciente doit garder un œil vigilante. ²⁷⁷

²⁷⁶ *Le système totalitaire, op. cit, p. 213.*

²⁷⁷ J.M. Berlière, in *Histoire et Dictionnaire de la Police ; op. cit, p. 390.*

C'est bien là une reconnaissance du poids dont une police peut peser dans le déroulement de la vie politique.

[159]

Ce type d'observation vaut aussi à une échelle plus modeste dans le cadre municipal, où on a constaté, par exemple, que l'information est une ressource dont peuvent user, en Amérique du Nord, les chefs de police pour se maintenir à leur poste lorsqu'ils se trouvent menacés par le pouvoir politique municipal dont ils dépendent. Guy Tardif, dans son travail sur le Québec, évoque par exemple le cas de chefs de police qui lui "déclarèrent avoir survécu aux tentatives faites pour les écarter grâce aux renseignements qu'ils possédaient tandis que deux autres qu'on avait congédiés auraient réintégré leurs fonctions en exploitant les dossiers qu'ils avaient prudemment constitués" ²⁷⁸ Concernant cette longévité personnelle dans les responsabilités policières, on peut aussi évoquer ici toute la littérature qui, aux États-Unis, fait état des "fiches" d'Edgar Hoover pour expliquer la durée de sa présence à la tête du FBI.

La police et le recrutement politique

Ces premières observations conduisent à s'interroger sur l'influence possible de la police sur un processus que l'on retrouve dans le fonctionnement de tout système politique, qui est celui du *recrutement politique*, en entendant par là le mécanisme permettant au système politique de sélectionner les individus qui vont occuper les rôles politiques, avec l'aspect compétitif plus ou moins avoué que comporte, dans tout système politique quel qu'il soit ce processus. Ici encore, la police est à même, de façon latente ou manifeste, d'intervenir dans ce mécanisme. Il semble néanmoins qu'il faille envisager plusieurs hypothèses.

La première situation à évoquer est celle des régimes politiques dans lesquels la compétition politique est reconnue et institutionnalisée, comme dans les démocraties libérales. Dans ce cas, la police intervient d'abord pour faire respecter les règles qui régissent cette com-

²⁷⁸ G. Tardif, *Police et politique au Québec*, op. cit, p. 333.

pétition et pour éviter que le recrutement du personnel politique ne s'opère par d'autres voies (coups d'État fraudes électorales, etc.). Ceci d'autant plus que, dans certains pays et à certains moments, il est arrivé que ce soit la police elle-même qui soit officiellement chargée d'organiser les consultations électorales, et de veiller sur les conditions du déroulement de celles-ci. Par exemple, en surveillant les bureaux de vote, comme aux États-Unis au XIXe siècle, ou en contrôlant le déroulement des campagnes électorales (réunions, distribution de la propagande, collecte de fonds) comme au Japon au XXe.

De toute façon, plus généralement du fait de sa mission d'assurer l'ordre public, la police dispose d'une possibilité de surveillance des activités électorales, notamment des campagnes électorales. Cela étant, dans ce type de situation, la police dispose d'une marge d'initiative qui peut lui permettre, dans certains cas, d'avantager ou de désavantager [160] certains hommes ou groupes politiques. Par exemple, au cours d'une campagne électorale, par une application plus ou moins stricte de la réglementation de l'affichage ou des réunions publiques, ou bien par la qualité de la protection contre les perturbateurs accordée aux différents candidats et à leurs activités.

Ainsi, aux États-Unis, au XIXe siècle, lorsque la police organisait les consultations électorales, il n'était pas rare de voir des policiers user de leur position pour fermer les yeux sur certaines fraudes électorales ou sur les tentatives d'intimidation de certains électeurs ²⁷⁹. Cette intervention policière peut être encore plus directe dans des contextes plus autoritaires, pouvant aller jusqu'à l'exercice de pressions sur les électeurs au profit des candidats favorables au gouvernement en place, comme en France, au XIXe siècle, sous la Monarchie de Juillet ou l'Empire. Ce qui faisait écrire à un policier anglais plaidant pour l'apolitisme de la police anglaise en 1867 :

Quiconque a voyagé à l'extérieur ne peut manquer d'être frappé par les inconvénients - le mot est faible - des systèmes dans lesquels les policiers deviennent des agents politiques ou des partisans politiques. En France, non seulement ils obligent à

²⁷⁹ J.F. Richardson, *The New York police. Colonial times to 1901*, New York, 1970, p. 36.

voter ou font campagne pour les candidats du gouvernement mais ils sont aussi requis pour distribuer la propagande électorale et les bulletins de vote, tandis qu'aux Etats-Unis ils sont liés à l'un ou l'autre des deux grands partis qui caractérisent ce pays et au lieu d'agir impartialement comme la police le fait ici, il n'est pas rare, alors qu'ils sont en service dans les bureaux de vote, de les voir, sans manifester aucune gêne, empêcher ceux qu'ils savent opposés à leur parti de déposer leur bulletin dans l'urne. ²⁸⁰

Ces exemples du XIX^e siècle sont révélateurs de la part que la police peut prendre aux processus de recrutement politique dans des contextes assez différents.

De manière plus informelle, le policier, par ses contacts quotidiens avec la population, par le réseau de relations dont il est fonctionnellement amené à disposer, se trouve aussi souvent en situation de constituer un de ces "leaders d'opinion" ou "relais d'opinion", susceptibles d'influencer leur entourage, dont les travaux de Lazarsfeld ont montré l'importance qu'ils peuvent avoir dans la structuration et l'orientation de l'opinion publique ²⁸¹. De ce fait au niveau des cadres comme au niveau de l'îlotier de base, le policier peut être un agent électoral potentiel que les candidats à une élection ne peuvent se permettre de négliger, et dont ils veillent au minimum à ne pas s'attirer l'hostilité. À cet égard, aux États-Unis, où la structure municipale des polices permet de mettre en évidence plus qu'ailleurs certains phénomènes, nombre d'observations [161] soulignent la prudence des candidats pour ne pas s'aliéner la police et les policiers en période pré-électorale.

De façon plus souterraine et plus occulte, la police peut aussi se trouver en situation d'intervenir dans cette compétition en usant des informations dont elle dispose pour favoriser certains candidats ou en décourager d'autres et en tout cas, pour ne pas être complètement étrangère au jeu politique. Ainsi, en France, un collaborateur du Préfet de Police de Paris, Lépine, pouvait décrire, au début du XX^e siècle, à

²⁸⁰ *Police Service Advertiser*, 6 avril 1867.

²⁸¹ Cf ce qui a été dit plus haut sur la Gendarmerie française p. 151.

quel point en grande partie pour cette raison, celui-ci était entouré lorsqu'il se rendait à la Chambre des Députés :

De par ses seules fonctions, notait ce collaborateur, un Préfet de Police instruit des secrets de la vie parisienne est déjà redoutable. Il voit l'envers de la tapisserie. Il en sait les noeuds et les reprises. Un mot lui suffirait souvent à faire s'écrouler les réputations en apparence les mieux assises. À plus forte raison est-il à craindre quand il possède, comme le possédait Lépine, un flair aiguisé et le don de double vue. Aussi était-il très entouré à chaque visite. On le voyait se promener dans les couloirs au bras d'un ministre ou d'un leader influent. C'était à qui le cajolerait. ²⁸²

De ce point de vue, l'information policière, c'est-à-dire les informations dont dispose la police, constitue un enjeu qui n'est pas étranger à la compétition politique, et l'on a pu dire par exemple, comme on l'a déjà noté, qu'aux États Unis le pouvoir d'influence de l'inamovible premier directeur du FBI, Edgar Hoover, a tenu en grande partie aux informations - réelles ou supposées - figurant dans ses fichiers. De même, sait-on aujourd'hui que, dans les années 1970, la campagne de presse qui a conduit à la démission du Président Nixon se nourrissait des informations fournies par le directeur-adjoint du FBI, dont des ambitions déçues avaient contribué à aiguïser le légalisme.

Comme a pu le noter Guy Tardif, dans son étude sur les polices municipales québécoises, ce phénomène n'épargne pas les polices locales, et constituait une des raisons pouvant pousser maires et conseillers municipaux à intervenir dans la gestion quotidienne de la police :

²⁸² Cité par J.M. Berlière, *Lépine*, Paris, Denoël, 1993, p. 62.

Il peut exister un motif supplémentaire de s'intéresser aux dossiers de police : c'est la possibilité de se faire du capital politique sur le dos de ses adversaires qui auraient eu le malheur d'être fichés ou photographiés par la police ou dont les mêmes pourraient apparaître dans un rapport d'enquête. ²⁸³ ²⁸⁴

Quant à l'exploitation possible de cette information selon celui qui en bénéficie, Guy Tardif ajoute - "Alors que les régimes en place l'utilisent pour se maintenir au pouvoir ou pour accroître leur puissance, l'opposition s'en sert pour désarçonner l'équipe qui est en selle et s'emparer des [162] rênes du pouvoir" ²⁸⁵. Ainsi, au niveau national comme au niveau local, le policier est susceptible d'avoir sur le recrutement politique une influence plus grande que ne le laissent supposer les apparences, et les historiens de la III^e République en France montrent bien, par exemple, que la nomination par l'État d'un commissaire de police, favorable ou hostile à une municipalité, constituait un enjeu important dans le cadre de la vie politique locale en raison de ses prolongements électoraux.

Cette intervention de la police dans la compétition électorale peut même se traduire par des pratiques relevant de la provocation et d'une utilisation frauduleuse de ses pouvoirs. Ainsi dans cet épisode de la vie politique montréalaise, rapporté dans une étude sur les commissions d'enquête canadiennes concernant les activités policières :

Vandelac était le rival de l'échevin Proulx aux élections municipales de 1908. Un débiteur de Vandelac lui donne rendez-vous dans une maison de la rue Sanguinet où il lui remettra l'argent qu'il lui doit. Vandelac, qui ignore que la maison où on lui a donné rendez-vous est une maison de prostitution, s'y rend. La police l'y attend et le convainc de plaider coupable à une accusation de s'être trouvé dans une maison de prostitution afin

²⁸³ G. Tardif, *Police et politique au Québec*, op. cit., p. 82.

²⁸⁴

²⁸⁵ *Ibid.*, p. 85.

d'éviter le scandale d'un procès. Vandelac finit par céder à ce chantage et annule ainsi ses chances d'être élu. ²⁸⁶

L'auteur de cette étude ajoute, au vu des documents dépouillés concernant cette époque : "L'action des policiers est déterminante le jour d'un scrutin municipal. On voit alors la police séquestrer les officiers [représentants] d'un candidat dont on désire la défaite, passer de faux bulletins de vote et même empêcher des électeurs d'aller aux urnes. [...] La part que prenait la police à la détermination du résultat d'une élection était considérable. Si le policier dépend de l'échevin [conseiller municipal] pour être promu, ce dernier dépend du policier pour être élu" ²⁸⁷.

Dans certains cas, les informations sur les activités policières, au sens le plus étroit et le plus spécialisé du terme, peuvent devenir elles-mêmes des instruments d'influence politique, lorsque celles-ci constituent un élément du débat politique. Ainsi a-t-on noté qu'en France, à la fin du XXe siècle, les statistiques de la délinquance reflétaient pour partie les relations qu'entretenaient policiers et institutions policières avec les autorités gouvernementales, et leur volonté de les soutenir ou de les embarrasser dans le débat public. Cette remarque est illustrée par ce que son auteur a lui-même qualifié de "théorème de Demonque" :

Sur une courte période, les statistiques de la délinquance varient en proportion inverse de la popularité des ministres de l'Intérieur auprès des agents chargés du collationnement des données qui les fondent ²⁸⁸.

²⁸⁶ J.P. Brodeur, *La délinquance de l'ordre*, Montréal, Hurtubise, 1984, p. 63. [Livre disponible dans [Les Classiques des sciences sociales](#). JMT.]

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 92 et p. 64.

²⁸⁸ Cité par D. Monjardet (alias P. Demonque) in *Ce que fait la police*, p. 237.

[163]

On voit donc ici comment la simple manipulation policière des chiffres de la délinquance peut constituer un enjeu politique et une intervention dans la compétition politique, particulièrement dans un contexte où l'opinion publique se trouve particulièrement sensibilisée aux questions de sécurité et d'insécurité, comme on a pu le constater, par exemple, en France à l'occasion des élections présidentielles de 2002.

Il est des pays où cette influence policière sur la compétition électorale peut intervenir selon des modalités très directes et parfois assez peu discrètes. On a déjà vu précédemment comment, en Australie, un syndicat policier avait menacé, dans les années 1980, un parti politique de mobiliser ses adhérents, actifs et retraités, pour le mettre en échec dans un certain nombre de circonscriptions-clés s'il ne faisait pas écho à ses revendications. Un autre exemple plus flagrant a concerné en 1996 une circonscription du Queensland, pour un siège de député que le parti au pouvoir ne détenait qu'avec une avance de 16 voix et qui lui était nécessaire pour garder la majorité au Parlement. À l'issue d'une campagne électorale acharnée, le résultat bascula au profit de l'opposition entraînant un changement de majorité. Quelques semaines plus tard, un journal local révéla que le syndicat de police n'avait pas été étranger à ce résultat en échangeant son soutien au candidat de l'opposition contre un engagement de modifier les mécanismes de contrôle de la police, d'assouplir les procédures disciplinaires et d'attribuer au syndicat un droit de regard dans le processus de désignation du chef de la police ²⁸⁹. Même dans un pays où la police a longtemps affiché son "apolitisme", comme la Grande-Bretagne, on a pu noter, à l'occasion des élections législatives de 1979, que la police "n'avait jamais été aussi partisane", et que la *Police Federation* avait investi, à quelques jours du scrutin, "21 000 livres, dans une campa-

²⁸⁹ B. Dupont, *Construction et réformes d'une police : le cas australien*, op. cit, p. 184.

gne publicitaire dont les textes ressemblaient étrangement à ceux du manifeste électoral du parti conservateur" ²⁹⁰.

La police et la compétition politique

On vient de voir ce qu'il en est dans les sociétés où la compétition politique est institutionnalisée. Dans les régimes politiques qui limitent ou interdisent la compétition politique, le rôle de la police est encore plus direct, puisque c'est à elle que va revenir la tâche de faire respecter cette limitation ou cette interdiction, en recourant à des moyens plus ou moins légaux et plus ou moins brutaux selon les cas. Mais, là encore, par la manière dont la police s'acquittera de cette tâche, plus ou moins rigoureusement selon les cas, elle aura une influence sur le recrutement politique et sur la compétition entre les candidats au pouvoir, qui, inavouée ou implicite, n'en continue pas moins à exister.

[164]

Par ailleurs, dans les régimes autoritaires, le recrutement du personnel politique, en dehors des postes les plus élevés, tend à reposer sur des processus de nomination ou de cooptation qui supposent des connaissances sur les aptitudes des candidats et, surtout, sur leur degré de loyalisme politique ; une information qui est souvent assurée par les services de police. Ainsi, dans les sociétés communistes, pouvait-on constater :

Une fonction importante de l'appareil policier est le contrôle de la fiabilité politique des individus, notamment à l'occasion de chaque changement de statut social. Les organes de sécurité contribuent - en coopération avec le Parti, les syndicats, les administrations étatiques - au classement et au placement de chaque individu selon des critères d'utilité et de soumission aux dignitaires du régime. En particulier, la police politique joue un rôle primordial dans le processus de sélection des membres de

²⁹⁰ A. Guyomarch, "La réforme de la police en Angleterre : un enjeu politique", *Revue Française de Science Politique*, 1992, 3, p. 422.

la classe dirigeante. Elle opère un tri minutieux des candidats, en fonction de nombreux paramètres. Considéré sous cet angle, il n'est pas exagéré de considérer l'appareil de surveillance comme le « saint des saints » du système de reproduction des élites politiques. ²⁹¹

Par là, la police est à même de peser directement sur le processus de sélection de la classe politique en jouant un rôle qui lui est plus ou moins explicitement reconnu

Plus largement quelles que soient les situations, il n'est pas sans intérêt d'analyser dans quelle mesure le soutien de la police ou l'appartenance à la police constituent un handicap ou un atout dans la compétition politique, dont tout système politique est le théâtre, de manière manifeste ou latente. Par exemple, en U.R.S.S., l'appui de la *Guépéou* semble avoir favorisé l'ascension et la prise de pouvoir de Staline au début des années 30. Inversement, après la mort de Staline, la puissance policière concentrée entre les mains de Béria explique sans doute, pour une part, la coalition de tous les autres prétendants à la succession pour "liquider" le plus rapidement possible, en préalable à l'expression des autres ambitions, un concurrent jugé par tous particulièrement encombrant. L'un des arguments invoqués pour le mettre en accusation sera d'ailleurs d'avoir voulu, après avoir fusionné le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Sécurité d'État, mettre l'appareil policier du ministère de l'Intérieur "au-dessus du Parti et de l'État soviétique" ²⁹². *A contrario*, encore, il est possible de s'interroger sur l'importance qu'ont eue dans leur carrière politique et leur accès à la tête de l'État les liens avec le KGB des successeurs de Brejnev, à commencer pour le premier d'entre eux, Andropov, passé directement du commandement du KGB à la direction de l'État. Cette question peut même continuer à se poser pour [165] la Russie post-communiste, avec l'accès aux premiers rôles politiques dans les années 1990 d'un certain nombre d'anciens membres du KGB.

²⁹¹ T. Delpuech, *Police, justice et pouvoirs dans le pays d'Europe centrale et orientale en mutation démocratique : Le cas de la Bulgarie (1989-1998)*, Thèse, Grenoble, 2000, p. 91.

²⁹² *La Pravda*, 10 juillet 1953. Cité par N. Marie-Schwartzberg, *Le K.G.B*, op. cit. p. 31.

Dans cette perspective, se reposent les questions sur les causes du phénomène déjà signalé, qui tend à montrer qu'une carrière policière semble cependant moins prédisposer à une carrière politique qu'une carrière militaire. Cette infériorité paraît notamment tenir aux réactions critiques ou négatives que suscite souvent, dans le public, l'exercice des fonctions policières, qui privent les responsables policiers du prestige dont bénéficient les chefs militaires, en limitant leurs possibilités de légitimation populaire. Tel est le point de vue soutenu par un responsable policier français qui remarque :

Les *pronunciamentos* sont toujours militaires et jamais policiers ! La raison en est simple. Elle ne réside pas dans la loyauté des seconds, mais dans le prestige des premiers. Le peuple pardonne l'action illégale si ses auteurs, parés de vertu et d'honneur, symboles de vaillance et d'héroïsme, l'envoûtent ou le violent. La foule suivra un général, jamais un policier. L'idée même est risible. La nature du métier l'exclut. ²⁹³

Par ailleurs, comme cela a été aussi noté, les moyens de force qu'est susceptible de mettre en oeuvre un responsable policier sont, du fait de leur dispersion, plus difficiles à mobiliser et représentent une capacité de pouvoir et d'influence moins grande et moins ostensible que celle dont un chef militaire peut disposer.

En revanche, la police apporte à ses dirigeants deux ressources politiques, dont les militaires sont beaucoup plus démunis, et dont il n'est pas sûr qu'elles ne prennent pas une importance grandissante dans les sociétés modernes par rapport à la force pure, ce sont l'information et la capacité de pénétration de la société. Ce qui pourrait expliquer la tendance récente, dans certains pays autoritaires ou semi-autoritaires, à voir des ministres de l'Intérieur accéder aux plus hautes responsabilités politiques. Par ailleurs, l'importance croissante prise par les questions de sécurité intérieure, tant par rapport aux désordres touchant la vie quotidienne que par rapport à des menaces plus violentes de type terroriste, est susceptible de donner à des responsables policiers une légitimation populaire plus grande que cela a pu être le cas jusqu'ici.

²⁹³ H. Gevaudan, *Flic*, Les vérités de la police, *op. cit.*, p. 108.

Ces phénomènes sont d'ailleurs susceptibles d'intervenir aussi bien dans un contexte autoritaire que démocratique. C'est ainsi qu'à la fin du XXe siècle, on a vu, aux États-Unis, des chefs de police mettant en oeuvre des programmes de "police communautaire" - qui tendant à rapprocher policiers et citoyens pour faire face aux manifestations d'insécurité urbaine - acquérir une popularité telle qu'ils ont pu la convertir en capital électoral pour conquérir localement le pouvoir municipal, alors que d'autres, pour les mêmes raisons, se voyaient, dans certains cas, [166] démis de leurs fonctions par les autorités politiques en place par crainte de cette éventualité. De même, en France, occuper le poste de ministre de l'Intérieur a eu tendance, dans les années récentes, à constituer pour les hommes politiques un moyen d'acquérir un capital médiatique et un capital électoral.

[167]

POLICE ET POLITIQUE.
Une approche sociologique

Chapitre 6

POLICE ET “DÉCISIONS POLITIQUES”

[Retour à la table des matières](#)

L'érosion du soutien apporté par la police au système politique, si elle n'aboutit pas toujours à des changements internes au sein du système politique, au niveau des "institutions" ou des "autorités", se traduit en revanche souvent par des perturbations dans la mise en œuvre des "décisions" de celui-ci, et dans le respect de l'ordre qu'il est chargé plus ou moins directement d'assurer et de garantir. On retrouve ainsi l'*essence* de la fonction policière, avec l'intervention de la police au niveau de ce que l'on a appelé les "extrants". En effet, en fonction des demandes qui lui sont adressées, des besoins qui se manifestent dans son environnement, et en fonction de l'état des soutiens dont il dispose, le système politique réagit en produisant des extrants (des *outputs*), qui sont essentiellement constitués, comme le note Easton, par "les décisions effectivement prises et les actions par lesquelles elles sont exécutées", extrants qui tendent à maintenir ou à rétablir l'équilibre des relations existant entre le système politique et son environnement et à mettre en œuvre les orientations arrêtées par les autorités politiques pour ce faire. Le plus souvent ces extrants sont donc des "déci-

sions", c'est-à-dire des directives ou des normes à caractère obligatoire, ce pouvoir décisionnel constituant, comme on l'a vu, l'un des attributs fondamentaux du pouvoir politique. En soulignant ici qu'il ne faut pas faire de contresens sur la signification donnée au terme de "décision", en rappelant par exemple que la forme la plus classique de ces "décisions" à caractère général, dont l'application justifie l'action éventuelle de la police, est constituée par les "lois", par la législation et la réglementation produites par le système politique, qui régulent la vie sociale, les comportements collectifs comme les comportements individuels.

1 – POLICE ET DÉCISIONS OBLIGATOIRES

[Retour à la table des matières](#)

Le rôle de la police apparaît donc ici en relation avec le caractère *obligatoire* de ces "décisions", dans la mesure où sa fonction est, dans un certain nombre de cas, de concrétiser celui-ci, car, comme on a pu le souligner, [168] "rares sont les sociétés humaines dans lesquelles l'exécution des décisions politiques n'est due qu'à l'obéissance consentie, sans aucun recours à aucune sorte de coercition" ²⁹⁴. Cette intervention de la police constitue, on l'a déjà souligné, la raison d'être fondamentale de la police, dans la mesure où sa fonction première, manifeste, avouée, essentielle - telle qu'on l'a dégagée plus haut dans l'analyse de ce que l'on a appelé la fonction policière - est bien d'assurer l'exécution des décisions prises par le système politique, et le respect des règles posées ou garanties par celui-ci pour organiser la société, en recourant si nécessaire, à l'usage de la contrainte physique.

²⁹⁴ J-W. Lapierre, *Analyse des systèmes politiques*, op. cit. p. 220.

L'intervention policière

Ces remarques faites, les modalités concrètes d'intervention de la police ne sont pas toujours identiques, et reposent sur un mécanisme plus complexe que certaines simplifications sur la police, parfois réduite à "un appareil de domination", peuvent le laisser supposer.

Certes, le mode d'intervention spécifique de la police réside dans le recours *éventuel* à l'usage de la *force physique* ; et on a vu que l'on est obligé de prendre en considération cet aspect possible de l'action de la police si l'on veut dégager un critère opératoire pour identifier ce qui différencie la fonction policière d'autres fonctions sociales et du rôle d'autres appareils administratifs. Cela étant, on a déjà fortement insisté sur ce point cette spécificité n'implique pas que le recours à la force soit d'une utilisation habituelle dans les activités quotidiennes de la police et que celle-ci ne soit pas amenée à agir en mettant en œuvre bien d'autres moyens pour atteindre ses objectifs.

Ce recours à la force, pour donner leur effectivité au caractère obligatoire des décisions du système politique, est évidemment en rapport avec le régime politique et avec la légitimité du système politique. Par définition, peut-on dire, les régimes démocratiques sont censés limiter ce recours à la force, dans la mesure où leurs fondements idéologiques et institutionnels sont censés assurer un maximum d'adhésion aux décisions prises, du fait de l'association des gouvernés à l'élaboration et à l'adoption de celles-ci. Inversement cette participation n'existant pas, ou se trouvant restreinte, dans les régimes autoritaires, les probabilités de contestation et de résistance aux décisions y sont *a priori* plus fortes, et les recours à la force par hypothèse plus fréquents. En simplifiant on peut dire que ce qui dans les régimes démocratiques est l'exception, est dans les régimes autoritaires et *a fortiori*, totalitaires, presque la norme. Cela étant même dans les régimes démocratiques, il reste toujours, comme cela a été vu précédemment des foyers possibles d'opposition ou de résistance, qui font que l'usage éventuel de la force ne peut être écarté dans l'analyse du fonctionnement politique de toute société.

On peut néanmoins observer que, dans les sociétés modernes, quel que soit le régime politique, mais, tout particulièrement dans les sociétés démocratiques, l'usage effectif de la force se trouve limité par un autre facteur sociologique et culturel, constitué par une tendance à la délégitimation dans l'opinion de l'usage de la force. Celle-ci tient au processus de démocratisation déjà évoqué, mais aussi à une tendance lourde à la pacification des sociétés occidentales développées, dont Norbert Elias a pu montrer qu'elle était liée à une évolution historique, dont l'un des facteurs déterminants a été la tendance à la monopolisation étatique des usages légitimes de la violence, cette monopolisation s'incarnant particulièrement dans le développement d'institutions policières publiques ²⁹⁵. Ce processus socio-politique s'est accompagné de transformations culturelles et psychologiques dans ce qu'Elias appelle "l'économie psychique" des comportements individuels, qui se traduisent chez les individus par des réticences spontanées à recourir eux-mêmes à l'usage de la force ou à le subir, mais aussi - ce qui fait ici davantage problème - à voir utiliser la force par autrui - et donc par la police -, même contre des individus et des groupes qui y ont eux-mêmes recours. Se manifestent alors des réactions d'empathie, dont Tocqueville décrivait déjà au XIXe siècle le mécanisme :

Tous les hommes ayant à peu près la même façon de penser et de sentir, chacun d'eux peut juger en un moment des sensations de tous les autres ; il jette un coup d'oeil rapide sur lui-même ; cela lui suffit. Il n'y a donc pas de misère qu'il ne conçoive sans peine, et dont un instinct secret ne lui découvre l'étendue. En vain s'agira-t-il d'étrangers ou d'ennemis : l'imagination le met aussitôt à leur place. Elle mêle quelque chose de personnel à sa pitié, et le fait souffrir lui-même tandis qu'on déchire le corps de son semblable ²⁹⁶.

²⁹⁵ N. Elias, *La Dynamique de l'Occident*, op. cit.

²⁹⁶ A de Tocqueville, *La Démocratie en Amérique*, t II in Oeuvres (Lafont-Bouquins), p. 542. [Livre disponible dans [Les Classiques des sciences sociales](#). JMT.]

Ce phénomène est par exemple particulièrement sensible en matière d'opérations de maintien de l'ordre, à l'occasion desquelles le spectacle médiatisé de violences plus ou moins ponctuelles, peut faire brutalement basculer l'opinion, notamment lorsque ces violences sont le fait des forces de l'ordre, en focalisant les réactions sur les moyens mis en œuvre indépendamment du fond des problèmes en question ²⁹⁷. En tout cas, il est clair que ce phénomène, qui se manifeste aussi chez les policiers eux-mêmes, a pour conséquence de tendre à limiter les recours à la force par les institutions policières, ce qui peut être, pour celles-ci, une source de difficultés lorsqu'elles doivent affronter des menaces ou des oppositions d'individus ou de groupes qui, eux, n'ont pas de scrupules à recourir à [170] la force, tout en n'hésitant pas, à l'occasion, à jouer des réactions "pacifistes" de l'opinion pour dénoncer la "répression" et les "violences" dont ils disent être victimes.

Par ailleurs, l'intervention coercitive de la police, pour faire respecter les "décisions" et l'ordre garantis par le système politique, ne se limite pas à l'usage immédiat de la force pour mettre fin à une déviance ou en freiner la manifestation. Elle se traduit aussi par la contribution que la police apporte au processus de sanction des déviances, dans une perspective vindicative, réparatrice ou préventive, en se trouvant alors associée à l'action d'un autre appareil administratif qui est l'appareil judiciaire, dans la mesure où, par exemple, l'arrestation d'un délinquant suppose, pour donner sa pleine efficacité au processus de régulation pénal, la condamnation de celui-ci par les tribunaux. Ce qui amenait déjà Fouché à constater :

Qu'on porte un œil attentif sur les lieux et sur les moments de leur action, on pensera que la justice et la police ne peuvent exister, pour le véritable ordre social, ni l'une sans l'autre, ni entièrement confondues l'une avec l'autre... Les moments qui précèdent les arrêts de justice et les moments qui les suivent sont deux moments où la justice elle-même ne doit pas agir et ces

²⁹⁷ Ce phénomène explique aussi, pour une part les controverses déjà évoquées, au chapitre 1, sur la définition de la notion de police et la tendance contemporaine à escamoter la référence à l'usage de la force, quitte à parler de "militarisation de la police" lorsque celui-ci réapparaît.

deux moments appartiennent à l'action de la police. C'est la police qui, ayant partout des regards et des bras, peut faire arrêter les coupables partout où les crimes peuvent être commis, c'est elle qui, disposant pour maintenir l'ordre public d'une force armée supérieure à toutes les forces qui peuvent le troubler, a tous les moyens et de mettre les prévenus sous la main de justice et d'écarter ou de vaincre tout ce qui s'opposerait à l'exécution de ses arrêts. ²⁹⁸

Ces observations, sur la complémentarité police-justice et l'antériorité de l'intervention policière, conduisaient d'ailleurs Fouché à souligner la dépendance fonctionnelle que cette situation peut créer à l'avantage de la police, avec les risques que cela peut comporter : "N'oubliez jamais, notait-il en effet combien il est dangereux de faire des arrestations sur de simples soupçons, songez que vos actes, alors même qu'ils seront des erreurs, seront une première présomption contre ceux que vous conduirez devant la justice et méditez, dans votre conscience tremblante, l'histoire de tant d'innocents qui n'ont été envoyés par la justice sur les échafauds que parce qu'ils avaient été amenés par erreur devant la justice" ²⁹⁹.

En tout cas, ce dualisme institutionnel police / justice est un facteur de discontinuité possible dans le fonctionnement du mécanisme pénal, ainsi qu'un mécanisme de contrôle de l'activité policière, dans la mesure où les tribunaux ne sont pas tenus juridiquement de prolonger le processus amorcé par l'intervention policière, et disposent d'un pouvoir d'appréciation par rapport à celle-ci. Si, dans un contexte autoritaire, il y [171] a souvent convergence de l'action des deux appareils, en revanche, dans un contexte démocratique, il n'est pas rare de voir se manifester effectivement des divergences de vue entre magistrats et policiers. Les premiers reprochant par exemple, aux seconds des pratiques expéditives, peu respectueuses des libertés publiques et des droits des citoyens. Les seconds taxant les premiers de laxisme et d'excès de juridisme dans leur répression de la délinquance. On notera ici que ce débat police / justice, aux accents contemporains, est loin

²⁹⁸ Lettre aux préfets, 30 brumaire an VIII.

²⁹⁹ *Ibid.*

d'être nouveau. C'est ainsi que Fouché remarquait aussi dans sa *Lettre aux préfets*, en l'an VIII :

Les relations qu'ont entre elles l'action de la police et celle de la justice se touchent réellement ; elles semblent se confondre. Sans cesse, elles concourent aux mêmes actes. Combien cependant ce concours est loin d'être un accord. Entourée de formes qu'elle ne trouve jamais assez multipliées, la justice n'a jamais pardonné à la police sa rapidité. La police, affranchie de presque toutes les entraves, n'a jamais excusé dans la justice ses lenteurs. Les reproches qu'elles se font mutuellement la société les fait souvent à l'une et à l'autre. On reproche à la police d'inquiéter l'innocence, à la justice de ne savoir ni prévenir, ni saisir le crime.

Par là était donc déjà soulignée la discontinuité possible entre ces deux maillons du processus pénal.

Par ailleurs, l'efficacité de la police n'est pas seulement liée à l'exercice concret et effectif de sa capacité coercitive, telle qu'elle peut se traduire par l'usage effectif de la force physique et par son intervention dans le processus pénal. Dans nombre de cas, la seule existence de la police et la menace symbolique que la police représente peuvent à elles seules, permettre à la police d'atteindre l'objectif fonctionnel que l'on est en train d'évoquer. Aussi, certains insistent-ils sur le fait que la police constitue non seulement un appareil coercitif mais aussi un *appareil idéologique*, dont l'efficacité relève autant de l'imaginaire que de la mise en œuvre effective de ses moyens. Ce que Fouché encore, orfèvre en la matière, exprimait lorsqu'il déclarait :

J'administrerais bien plus par l'empire des représentations et de l'appréhension que par la compression et l'emploi des moyens coercitifs.

Ceci est vrai même dans les régimes politiques dits "policiers", où l'on constate que, souvent le pouvoir prêté à la police dépasse la réali-

té de celui-ci. Aussi le chercheur québécois Jean-Paul Brodeur est-il amené à observer, à juste titre, "que le contrôle policier s'exerce au moins autant par la projection symbolique d'une représentation dissuasive de la police que par le recours effectif à la force physique" ³⁰⁰. Et c'est au fond la même idée qu'exprimait Tocqueville lorsqu'il notait : "Le cavalier de la Maréchaussée n'est pas seulement le principal défenseur de l'ordre, c'est l'ordre lui-même".

[172]

Plus fondamentalement et plus habituellement encore, ce fonctionnement "à l'idéologie" se traduit aussi par le fait que, dans beaucoup de cas, l'efficacité de l'intervention policière résulte, à côté de la crainte, de l'autorité morale et de l'utilité sociale qui sont reconnues à la police et aux policiers. En fondant leur légitimité et en ayant pour conséquence une obéissance consentie et spontanée, indépendamment de la menace d'un éventuel recours à la force. Cette dimension consensuelle de l'action de la police a toujours plus ou moins existé, dans des proportions variables selon les époques, les sociétés, les régimes politiques. Certaines influences socialisatrices ont d'ailleurs, plus ou moins explicitement, pour effet de la favoriser. Ainsi interprète-t-on parfois le rôle que peuvent avoir en la matière la littérature policière, les nombreuses séries télévisées à caractère policier ou les films policiers.

L'imaginaire ou, si l'on préfère, la puissance que l'on prête à la police contribue sans aucun doute pour une part à l'efficacité de la police dans le réel. Une police, du moins dans un régime démocratique, ne peut recourir à la force qu'avec économie sous peine d'être discréditée. Dans ces conditions, le rôle des représentations de la police peut largement contribuer à éviter l'usage de la force par l'intériorisation des valeurs de l'ordre. Le film policier dans cette perspective jouerait un rôle non négligeable dans l'intégration d'une symbolique policière par la forme qu'el-

³⁰⁰ La police : mythes et réalités" in *La police après 1984*, Montréal, 1984, p. 27.

le emprunte et qui met en représentation l'efficacité policière.³⁰¹

Les institutions policière elles-mêmes s'attachent à favoriser cet aspect consensuel, en développant par exemple des activités de service et d'assistance, ou en pratiquant des politiques de relations publiques, qui insistent, par exemple, sur la protection apportée à la population. Cette orientation est aussi, de manière plus systématique, celle qui se manifeste dans les pratiques récentes de "police communautaire", qui se traduisent par des stratégies sociétales de communication et de collaboration avec le public, visant à limiter au maximum le recours à la force, pour lui substituer une action fondée surtout la communication³⁰² et la *persuasion*, éventuellement avec le concours d'autres partenaires sociaux concernés par les décisions à mettre en œuvre.

Ces observations sur le mode d'action de la police - fonctionnant "à l'autorité", "à la dissuasion" ou "à la persuasion" - conduisent d'ailleurs à des remarques plus générales qui contribuent à conforter la thèse de la consubstantialité du policier et du politique sur laquelle on a particulièrement insisté dans des développements antérieurs. En effet, s'il est vrai, selon l'expression utilisée naguère par le philosophe Althusser, que le pouvoir politique "fonctionne à l'idéologie et à la violence", il est sans doute significatif de constater, comme on vient de le voir, qu'il [173] en est de même dans le mode de fonctionnement de la police, et cette analogie n'est sans doute pas purement fortuite, étant donné ce qui a été dit plus haut de la consubstantialité du policier et du politique

Répression ou prévention

³⁰¹ O. Philippe, *La représentation de la police dans le cinéma français (1965-1992)*, Paris, L'Harmattan, 1992, p. 387.

³⁰² Ces politiques sont parfois même critiquées en leur reprochant de n'avoir que ce seul but.

Les considérations précédentes ne sont pas sans lien. avec un autre débat, aujourd'hui récurrent, sur les modalités "répressives" ou "préventives" de l'intervention de la police pour assurer l'observation et l'application des décisions du système politique et de l'ordre qu'elles instaurent ou garantissent. La question se pose d'autant plus que ces termes font l'objet de manière quasi-universelle, depuis le dernier quart du XXe siècle, d'une distinction quelque peu manichéenne et simplificatrice - issue pour une part de la tradition policière anglaise - tendant à opposer de "bonnes" polices, caractérisées par leur action préventive, et de "mauvaises" polices, caractérisées par leur aspect répressif. En fait, les choses sont plus complexes et suppose d'abord que l'on précise la signification des termes utilisés dans ce débat.

On peut considérer que l'orientation "répressive" de l'action policière se caractérise par des interventions *a posteriori*, lorsqu'une infraction ou un acte délictueux a été commis, lorsqu'un "désordre" ou une "désobéissance" aux "décisions" se sont produits. Dès lors, l'action policière apparaît comme essentiellement "réactive", en répondant à des situations de mise en cause des normes régulant la vie sociale. Par opposition, l'action préventive est celle qui a pour but d'empêcher les infractions de se commettre et de prévenir les dommages qu'elles peuvent entraîner, d'éviter les désordres avant que ceux-ci n'interviennent. Le comportement de la police est alors "proactif", la police prenant l'initiative des mesures destinées à empêcher le développement par exemple de la délinquance ou de la criminalité.

À partir de ces définitions, on peut d'abord observer qu'aucune police n'a qu'un aspect purement répressif. Toute activité policière a aussi des conséquences préventives, dans la mesure où l'existence de la police et son action ont pour but, à travers la répression et la sanction *a posteriori* des comportements déviants, d'empêcher à l'avenir la répétition et le développement de comportements de même nature. La dimension répressive de l'action policière comporte donc, par son exemplarité, une dimension *dissuasive* et préventive. La "peur du gendarme" est une illustration de cette perspective préventive, pour empêcher les infractions de se commettre. On la retrouve aussi dans l'organisation de la visibilité sociale de la police et des policiers, dans l'importance accordée à l'uniforme ou, éventuellement, au port ostensible d'une arme. "Montrer sa force pour ne pas avoir à s'en servir" est une stratégie policière à caractère préventif et il est évident que ce que

l'on a appelé plus haut la dimension idéologique et symbolique de l'action police n'a de sens que [174] dans cette perspective. On peut alors parler de "prévention répressive" ou d'une "répression préventive".

Dans les hypothèses que l'on vient d'évoquer, on a affaire à une prévention qui est donc fondée sur la crainte de la sanction, sur la peur de la répression chez les déviants potentiels. Toutefois, cette activité préventive peut aussi s'entendre - et c'est souvent implicitement le cas dans les débats actuels - comme une action destinée à avoir une influence sur les causes possibles de la déviance et de la victimisation. Ainsi en est-il d'abord avec ce que les anglo-saxons appellent la "prévention situationnelle", en désignant par là :

les mesures non-pénales, ayant pour but d'empêcher le passage à l'acte en modifiant les circonstances particulières dans lesquelles des délits semblables sont commis ou pourraient l'être ³⁰³.

D'où, par exemple, des campagnes incitant particuliers et entreprises à prendre des mesures d'auto-protection contre les cambriolages, ou les incitations à réorganiser tel ou tel site, afin de rendre plus difficiles, moins productifs, et moins attractifs, les comportements délicieux. À noter que parfois cette action préventive peut être elle-même répressive ! Ainsi il fut une époque où les patrouilles nocturnes de la police anglaise vérifiaient la fermeture des portes et des fenêtres des particuliers et sanctionnaient les comportements négligents ! Ce même point de vue préventif peut conduire la police à intervenir à des niveaux plus élevés de l'organisation sociale pour avoir une influence sur les plans d'urbanisme ou sur la politique de l'habitat, si l'on considère que, par exemple, la densité des "grands ensembles" ou la "ghettoïsation" de certains quartiers constituent des facteurs de développement de la délinquance. Ce qui contribue à expliquer l'implication récente des institutions policières dans les "politiques de la ville" mises en œuvre dans de nombreux pays.

³⁰³ M. Cusson, *Criminologie*, 2002, Paris, Hachette, p. 128.

Du côté des auteurs potentiels d'infraction, la perspective préventive - que l'on qualifie parfois de "prévention sociale" - consiste aussi à tenter d'identifier les conditions pouvant favoriser le passage à l'acte délinquant, notamment les conditions liées aux caractéristiques sociales, économiques, ou culturelles de leur environnement, en essayant de modifier les conditions qui peuvent être considérées comme "criminogènes". La police est alors appelée à analyser le rôle que le chômage, le déficit d'intégration des minorités, les conflits de cultures, les comportements xénophobes, l'échec scolaire peuvent jouer dans le développement de la délinquance, en étant invitée à agir, à son niveau, sur ces éléments, éventuellement en s'associant à l'action d'autres acteurs sociaux : pouvoirs publics, institutions scolaires, services d'aide sociale, associations, etc.. On en vient ainsi à parler parfois de "police sociale" [175] pour illustrer cette évolution de l'orientation des tâches policières, qui rejoint des points de vue exposés dans les thèses sur le rôle policier de "résolution des problèmes".

De manière générale, et plus profonde, cette transformation n'est sans doute pas sans rapport avec l'évolution de l'ensemble des mécanismes de contrôle social dans les sociétés modernes, avec, notamment, l'affaiblissement des mécanismes d'auto-discipline personnelle, lié à l'effacement des régulations intériorisées de type moral et à l'érosion des contrôles interpersonnels. Cette mise en cause des processus d'intégration et de socialisation, associée à la crise des institutions socialisatrices traditionnelles (école, famille, églises), a pour conséquence une tendance à se tourner, dans une perspective préventive, vers les institutions policières pour remédier aux conséquences de cette évolution et pour prendre plus ou moins explicitement en charge certains aspects de cette fonction sociale, en intervenant par exemple dans des activités éducatives, d'assistance ou d'animation sociale. Plus ou moins consciemment les institutions policières se trouvent alors engagées dans des tâches de suppléance pour remédier à la défaillance de mécanismes sociaux, qui ne jouent plus du tout ou ne jouent plus qu'imparfaitement le rôle qui était auparavant le leur en générant, de ce fait, des situations de déviance que les institutions policières ont ensuite à gérer.

Un certain nombre de facteurs convergent donc pour souligner de façon assez unilatérale cette dimension préventive de l'action policière. Assez curieusement peu d'analyses sont consacrées aux consé-

quences de cette évolution. C'est ainsi que, sur un plan *quantitatif*, cette tendance a pour résultat une multiplication et une diversification des attentes sociales à l'égard des institutions policières, avec, en conséquence, les difficultés qu'éprouvent celles-ci à faire face, matériellement, concrètement, quotidiennement, à des charges de travail croissantes et à des critiques mettant en cause, de ce fait, leur action, leur disponibilité et leur efficacité. D'où le recours grandissant dans beaucoup de pays développés à des solutions de "sécurité privée" pour tenter d'alléger les charges pesant sur des institutions policières publiques, débordées par le nombre et la diversité des demandes dont elles sont l'objet. Par ailleurs, ces changements se répercutent aussi, *qualitativement*, sur la nature et le contenu des attentes, en poussant la police à gommer sa spécificité, tant au niveau des finalités de son action - l'application des lois et règlements - qu'au niveau de ses moyens - le recours possible à l'usage de la force. Dans cette perspective, la police tend à devenir une institution de "service", d'assistance sociale, plus ou moins indifférenciée, dont l'identité se dilue, aussi bien aux yeux de ses propres agents qu'à ceux des autres acteurs sociaux, avec le développement d'une interrogation, dans les institutions policières comme dans leur environnement, sur ce qu'est le "vrai travail policier" .

[176]

Par ailleurs, sont aussi peu envisagées les conséquences générales impliquées par cette approche "préventive" en ce qui concerne la place de la police dans la société et ses rapports avec celle-ci. En effet, la perspective "répressive" est caractérisée par une tendance à restreindre les interventions de la police dans la vie sociale, à limiter l'étendue de son mandat et de ses responsabilités. Son intervention, dans cette perspective, suppose en effet qu'ont été commis des actes délictueux, prédéfinis en général en des termes relativement précis. Par ailleurs, ce type d'intervention ne concerne que les citoyens "coupables" ou soupçonnés de l'être. Même, si ce champ de l'action répressive peut avoir dans la pratique une extension plus ou moins grande, il n'en comporte pas moins, par principe, des limites, et certaines tactiques policières de provocation peuvent s'expliquer par une volonté de les contourner. Il n'en est pas de même pour l'action préventive, qui est susceptible de concerner toute situation pouvant comporter un risque potentiel - et donc non encore actualisé - de déviance ou de désordre. De ce fait, le champ d'intervention de la police est susceptible de

s'étendre presque à l'infini. Si par exemple, la police estime que l'influence des images télévisées est dans certains domaines "criminogènes", on peut imaginer qu'une perspective préventive la conduise à revendiquer un droit de regard sur la composition des programmes télévisés. De même, l'intervention préventive de la police ne se limite pas aux "coupables" ou aux "suspects de culpabilité", elle concerne l'ensemble de la population, l'ensemble des citoyens, de même qu'en matière sanitaire, l'action préventive ne concerne pas que les "malades", mais tous ceux qui sont susceptibles de l'être, c'est-à-dire tout le monde.

Très concrètement, cette perspective préventive peut justifier, par exemple, un développement de la police de renseignement et une police de renseignement au champ d'action extensif, afin de pouvoir déceler, dans tous les recoins de la société et le plus précocement possible, les menaces ou les risques éventuels partout où ils pourraient se manifester, dans l'immédiat ou à terme. Comme on a pu le souligner :

Les enjeux véritables de la réussite de la politique de lutte [contre la délinquance] seraient alors dans une connaissance détaillée des groupes sociaux dits "à risque" - terme permettant selon les moments, de les considérer comme les victimes ou les auteurs de trouble - mais générateurs, dans tous les cas, de prise en charge publique. L'information sur ces groupes, d'où qu'elle vienne, serait alors utile, à condition de croiser les variables, d'affiner toujours plus la cartographie sociale et d'isoler les éléments perturbateurs *avant même qu'ils ne sachent eux mêmes en quoi et pourquoi ils le sont.* 304

Ces remarques soulignent bien ce que peut impliquer la logique extensive et intrusive des stratégies préventives, même si l'on peut s'étonner [177] que ces analyses critiques se rencontrent assez souvent, comme ici, chez des chercheurs qui, par ailleurs, insistent sur les causes sociales de la délinquance, ce qui peut justifier l'attention préventive portée aux indicateurs sociaux de celle-ci.

304 D. Bigo, in G. Sainati, L. Bonelli, *La machine à punir*, Paris, L'Esprit frappeur 2001, p. 60. Les italiques sont de nous.

Il est à noter que cette orientation préventive pose en outre des problèmes spécifiques d'évaluation et de contrôle. D'évaluation, car comment en apprécier la pertinence et l'efficacité puisque, par définition, ses résultats se traduisent par des événements qui ne se produisent pas ou, éventuellement, par une diminution de faits délictueux dont il est difficile, le plus souvent d'identifier la cause exacte. On constate que c'est là une difficulté pratique à laquelle se heurtent nombre de ces programmes, tant dans leur mise en œuvre individuelle (évaluation de la productivité des agents) que collective (évaluation de l'efficacité des services). À cela s'ajoutent les problèmes que cela pose en matière de contrôle, étant donné le fondement hypothétique de ce type d'action.

Nous assistons à un paradoxe qui consiste à la valorisation et à la revendication dans nos sociétés d'une police exerçant des fonctions plutôt préventives, tandis que, d'autre part la société exige un contrôle minutieux sur l'activité de la police. Ces deux facteurs sont difficiles - quoique non impossibles - à conjuguer, étant donné que l'exigence d'une intervention *a priori* ou *ante delictum* de la police implique de *lui* octroyer un "plus de pouvoir", lui permettant d'agir sur la base de concepts tels que le soupçon ou le stéréotype. S'il en est ainsi, il s'avère beaucoup plus difficile de contrôler que dans le cas des activités *post delictum*, dans lesquelles il s'agit seulement de comparer l'activité de la police avec la réglementation en vigueur. 305

En tout cas, la logique d'intervention policière extensive liée à la logique de l'action préventive paraît bien établie, avec une tendance, dans cette perspective, à ce que - pour être en situation de faire face à toute éventualité - s'enclenche un mécanisme de surenchère dans les précautions prises, fondé sur des hypothèses plus ou moins fondées et vérifiables.

305 A. Recasens i Brunet "Le contrôle des pouvoirs de la police", in *Les pouvoirs et responsabilités de la police dans les sociétés démocratiques*, op. cit. p. 22.

Ces considérations soulignent donc l'ambivalence que présente la notion de prévention et conduisent à se montrer circonspects à l'égard des analyses simplificatrices, qui considèrent qu'en matière de protection des droits et des libertés des citoyens dans les sociétés démocratiques, l'orientation préventive de l'action policière serait une sorte de panacée. Dès les débats de l'époque révolutionnaire en France, en mai 1790, l'un des auteurs de la réflexion la plus profonde sur les questions de police notait d'ailleurs l'ambiguïté de la police préventive, qu'il décrivait comme "un gouvernement des convenances", fondé sur "la prétendue nécessité d'empêcher un délit qui n'arrivera peut-être pas, et dont on ne peut soupçonner quelqu'un que par un jugement anticipé" :

[178]

Le législateur ne peut établir deux modes de société opposés et contradictoires. Il ne peut pas dire : vous n'obéirez qu'à la loi, vous ne devez de compte qu'à la loi, vous ne serez puni que par la loi, enfin, la loi seule existera pour vous protéger, vous conduire, vous éclairer ; et cependant dire : on pourra préjuger le vœu de la loi, devancer son action, la modifier, faire plus ou moins qu'elle, faire autrement qu'elle et vous surveiller par quelque chose qui n'est pas elle, vous entourer de quelque chose qui n'est pas elle et qui peut par conséquent détruire ou rendre illusoire votre droit à la protection que vous attendez d'elle. 306

On peut d'ailleurs remarquer qu'en matière d'infractions politiques, la pratique des sociétés démocratiques tend à se limiter à des interventions répressives, en fonction d'incriminations légales précises et restrictives, alors qu'inversement les pratiques policières des sociétés autoritaires ou totalitaires se caractérisent par une priorité accordée à la prévention de tout comportement de contestation ou d'opposition et de ce fait par une surveillance généralisée de la société. C'est ainsi, pour ne prendre que cet exemple, que, dans beaucoup de sociétés autoritai-

306 Réflexions sur l'institution des lieutenants de police, avec la faculté de prévenir les délits et d'en rechercher les auteurs", *Le Moniteur Universel*, 17 mai 1790, IV p. 380.

res, la police peut se trouver amenée à jouer un rôle dans la censure de la presse, afin de "prévenir" la formulation d'opinions susceptibles de créer des mouvements d'opposition au pouvoir établi.

Après avoir évoqué les modalités selon lesquelles la police est amenée à contribuer au mécanisme qui donne son caractère obligatoire aux décisions produites par le système politique, il faut ajouter qu'un certain nombre de remarques faites jusqu'ici montrent que la façon dont la police remplit cette fonction est révélatrice des particularités de l'ensemble socio-politique dont elle constitue un des éléments.

2 - LES POLITIQUES POLICIÈRES

[Retour à la table des matières](#)

Les modalités des politiques policières, c'est-à-dire les orientations différentes que peut prendre la mise en œuvre de la fonction policière, sont affectées, d'une part, par le mode de régulation global du système sociétal et par l'ensemble des caractéristiques de celui-ci, et, d'autre part, par l'état du système politique, notamment par la nature du régime politique et par les références idéologiques inspirant et motivant les choix des autorités politiques.

Police et types d'environnement socio-politiques

Il faut rappeler ici que le rôle de la police, dont l'on a déjà abondamment souligné le lien consubstantiel qu'il présente avec l'organisation politique d'une société, est en relation directe avec le problème de la légitimité déjà rencontré, car le niveau de légitimité du système politique, [179] et, plus largement, l'état de ses soutiens ont une influence déterminante sur la part respective de consentement et de coercition qui entre dans l'exécution des décisions politiques. Plus le niveau de légitimité d'un système politique et de l'ordre social qu'il organise et garantit sera élevé, plus solides et plus développés seront ses soutiens et moins il sera nécessaire de recourir à la police pour assurer l'application de ses décisions, et inversement. C'est d'ailleurs ce constat qui a amené précédemment à observer que l'importance du recours à la po-

lice pour l'exécution des décisions du système politique, et les difficultés rencontrées dans l'exercice de cette fonction, constituent un bon indicateur de l'état des soutiens d'un système politique et de la légitimité de celui-ci.

Ce point de vue peut être élargi en notant que le nombre des décisions obligatoires faisant intervenir le recours à la police est aussi révélateur, plus généralement, de la façon dont fonctionnent les divers mécanismes de contrôle social au sein d'une société. à cet égard, un développement de la régulation politico-policière est sans doute symptomatique - on l'a déjà noté - d'un affaiblissement des autres modes de régulation, soit de l'auto-discipline des individus par un contrôle intériorisé de type moral, soit du contrôle social immédiat lié à l'auto-surveillance des individus les uns par les autres ³⁰⁷. Il est d'ailleurs significatif de voir souvent les institutions policières et les responsables policiers contemporains imputer l'inflation des tâches qui pèsent sur la police, et les difficultés de celles-ci, à la défaillance des institutions socialisatrices, comme la famille, l'école ou les Églises, ou bien à la désagrégation et à l'anonymat des relations et des solidarités interpersonnelles dans les collectivités urbaines.

Dans ce contexte, la régulation sociale repose de plus en plus sur une inflation des normes à caractère juridique produites par le système politique et sur l'intervention de la police pour les faire appliquer. Par là, ce besoin de régulation politico-policière peut apparaître comme une conséquence de l'évolution individualiste des sociétés contemporaines et de la tendance à *l'anomie* qui en est souvent la conséquence ³⁰⁸. Comme le constatait il y a quelques années, un politologue : "Les sociétés ne peuvent se maintenir que par un mécanisme d'ordre. Elles doivent intérioriser cet ordre pour que les contraintes deviennent

³⁰⁷ Cette évolution est très bien illustrée par ces propos d'une actrice française à succès, déclarant sans avoir sans doute mesuré la portée de ses propos, mais en reflétant l'air du temps "Je n'ai aucune inhibition [i.e. : pas de contrôle intériorisé]. Je me fiche de ce que les gens pensent de moi. [i.e. : pas de contrôle sociétal]" (*Télé Sept Jours* 9/9/2002, p. 32).

³⁰⁸ Cf sur ce sujet J. Loubet del Bayle, "Vers une monopolisation policière du contrôle social ?", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 2001, 2^e tr, n° 44, pp. 221-240.

moins fortes. Quand les gens ne croient plus à des systèmes de valeurs, la société ne se maintient plus que par la police" ³⁰⁹.

[180]

D'une manière plus large encore, ces différents éléments, police, légitimité, contrôle social, et leur combinaison, sont en rapport avec l'état de l'ensemble de la société à laquelle ils appartiennent, et notamment avec ce que certains, comme le sociologue-criminologue Denis Szabo, qualifient de degré d'*intégration* de celle-ci. En s'inspirant, avec certaines adaptations, de la typologie de Szabo ³¹⁰, qui, notamment, prend en considération la façon dont s'articulent structures sociales, morale, mœurs et normes légales, trois modèles de société et de régulation peuvent être distingués, dont les caractéristiques ne sont pas sans répercussions sur le rôle qu'est appelé à jouer la police dans une société, et sur la façon dont elle est amenée à remplir ses fonctions

Le premier modèle est celui des sociétés "*intégrées*" : ce sont des sociétés, traditionnelles ou modernes, présentant un degré élevé de cohérence culturelle, dans lesquelles l'ensemble des normes légales est globalement en accord avec les valeurs et les mœurs qui orientent les comportements individuels et collectifs dans la plus grande partie de la société. C'est un type de société dans laquelle la régulation sociale est essentiellement assurée par l'efficacité des instances socialisatrices, comme la famille ou l'école, et par un contrôle social immédiat, spontané et informel, favorisant un assez fort degré de conformisme social. La production de normes et de décisions par le système politique est quantitativement limitée et celles-ci sont perçues comme des prolongements des pratiques sociétales. De ce fait, si des comportements déviants ne sont pas exclus, leur identification est clairement assurée et leur réprobation morale et sociétale assez fortement marquée. L'intervention policière, qui s'opère alors dans un contexte de forte légitimité du système politique, est peu développée et bénéficie en règle générale d'un assez fort soutien sociétal, qui facilite sa mise en œuvre, en limitant notamment le recours à la force physique et les risques de

³⁰⁹ M. Duverger, cité par *Le Figaro*, 18 janvier 1978.

³¹⁰ *Science et crime*, Paris, Vrin, 1986, p. 220 et s. [Livre disponible dans [Les Classiques des sciences sociales](#), JMT.]

voir la police écartelée entre des orientations politiques et des attentes sociétales disparates et peu cohérentes. Dans une certaine mesure, l'Angleterre de la première moitié du XXe siècle, ou la Suisse, pourraient constituer des illustrations concrètes se rapprochant de ce type idéal.

Le second modèle est celui des sociétés "*partiellement intégrées*" : ce sont des sociétés, souvent de grande dimension, aux moeurs diversifiées, avec une certaine tendance à la fragmentation en sous-systèmes culturels, aux valeurs et aux orientations également variées. Il y a néanmoins, dans cette hypothèse, la persistance d'un système de normes de conduite plus ou moins commun, recoupant pour une part la diversité des sous-cultures, tout en recevant éventuellement des interprétations distinctes selon le degré de particularisme de celles-ci. Ceci introduit un certain relativisme dans la perception des orientations de la culture dominante, avec, pour conséquence, une érosion des certitudes morales et de leur [181] caractère obligatoire, accompagné d'une relative tolérance pour les comportements déviants, dont l'appréciation tend à se faire plus à partir de considérations d'utilité sociale que de références morales. Des hésitations, des incertitudes, des controverses se font alors jour, liées à la diversité des sous-cultures et à leurs contradictions éventuelles, d'où des contestations et une érosion des soutiens au système politique lorsque celui-ci est amené à prendre des décisions, dont le nombre a tendance à augmenter du fait de la diminution de l'importance et de l'efficacité des processus sociétaux de socialisation.

Dans cette perspective, il y a à la fois continuité et discontinuité du politique avec le sociétal. Les interventions de la police deviennent plus fréquentes, pour assurer l'exécution de décisions dont la légitimité est moins forte, face à un environnement sociétal dont les différentes parties peuvent avoir des réactions hétérogènes ou même contradictoires selon les caractéristiques de leur sous-culture. L'action de la police se heurte alors à davantage d'obstacles, s'accompagnant de relations plus difficiles avec le public, en raison notamment de l'augmentation du nombre des distorsions entre les orientations du système politique et les attentes et les réactions d'un environnement sociétal plus ou moins éclaté. Ce type idéal semble correspondre à la situation contemporaine de "pluralisme" et de "multiculturalisme" d'un certain nombre de sociétés démocratiques développées, caractérisées par des

poussées d'individualisme génératrices d'un certain affaiblissement de leur régulation culturelle.

Le troisième modèle est ensuite celui des sociétés à "*faible intégration*". ce sont des sociétés complexes, fortement différenciées. Les groupes ou catégories sociales composant ces collectivités présentent une grande diversité de moeurs, correspondant à des genres de vie très variés, sinon contradictoires. Il n'y a guère plus de culture dominante ou celle-ci tend à se diluer et à ne plus s'exprimer que par des formules plus ou moins abstraites et vagues, sans véritable consensus sur la signification réelle qui leur sont attribuées. D'où des sous-cultures très autonomisées par rapport à la culture dominante, quand il en subsiste une. Certaines des sous-cultures peuvent même évoluer en contre-cultures, se constituant autour de systèmes de valeurs et d'intérêts alternatifs, qui justifient des moeurs et des normes opposées à celles prévalant au sein d'autres sous-cultures de la même société. Ce sont des sociétés potentiellement divisées et éclatées, dont, en tout cas, la régulation globale ne repose que très faiblement sur l'intériorisation morale ou sur le conformisme des moeurs.

Dès lors, la survie de telles sociétés repose sur un développement de la régulation politico-policière, fondée sur l'inflation de la production de normes légales destinées, dans les domaines les plus variés, à pallier la défaillance des autres processus sociétaux de régulation. Cette production réglementaire est souvent le fait de systèmes politiques à la légitimité [182] fragile du fait des divisions et oppositions qui caractérisent la société qu'ils ont à gérer. L'absence de consensus qui préside à l'élaboration des normes légales se répercute ensuite sur leur mise en application. L'intervention policière est alors fréquemment indispensable pour assurer celle-ci, avec une tendance à la diversification et à la multiplication des activités de la police, dans un contexte sociétal partagé entre les appels sécuritaires à la police d'une société émiettée et des attitudes souvent critiques à l'égard de ses interventions. On peut noter ici que l'évolution pluraliste et anémique de certaines sociétés modernes est parfois si poussée que l'on a le sentiment de glisser du second à ce troisième modèle. On peut ajouter aussi que lorsque cette dislocation anémique s'accompagne d'une dérive vers des oppositions de plus en plus violentes, elle peut être génératrice de régimes politiques autoritaires, à tendance policière accentuée, se légitimant, ou tentant de se légitimer, par la nécessité de sauvegarder un

minimum d'ordre public dans une situation de forte hétérogénéité des comportements individuels et collectifs.

Diversité des politiques policières

Les modalités des interventions policières, pour faire appliquer les décisions du système politique et faire respecter les règles et l'ordre dont il est le garant, dépendent donc, pour une large part du régime politique et des caractéristiques de l'environnement sociétal, de la société que régulent police et système politique. Mais elles dépendent aussi des choix des autorités politiques et de leur façon d'analyser et de percevoir la signification et la portée des normes qu'elles incarnent comme la signification et la portée des déviations et des résistances qu'elles constatent et qu'elles sont amenées à combattre ou à contrôler. Ces choix font l'objet de discussions, de controverses qui sont particulièrement vives dans les sociétés démocratiques, en notant que, dans ce domaine, les préoccupations les plus immédiates peuvent côtoyer des prises de position explicitement ou implicitement philosophiques sur des questions essentielles, touchant aussi bien à la nature humaine qu'aux fondements mêmes de la vie en société. C'est certainement là un des domaines dans lequel se vérifie le mieux la remarque de Paul Valéry lorsque celui-ci notait qu'il "n'est pas de politique qui n'implique une métaphysique".

L'affrontement de doctrines et d'idéologies politiques aux orientations divergentes et antagonistes est en ce domaine assez facilement repérable, avec la possibilité d'utiliser pour ce faire la distinction française "droite"/ "gauche", qui recoupe assez largement la distinction anglo-saxonne entre les points de vue qualifiés de "conservateur" et de "libéral-radical" ³¹¹.

[183]

Ainsi, la vision conservatrice de la "droite" traduit une conception que l'on peut considérer, selon les points de vue, comme "réaliste" ou "pessimiste" de la nature humaine et de la vie en société, que l'on retrouve par exemple dans les propos de ce ministre de l'Intérieur britannique déclarant :

³¹¹ Cf. J. Bennyon, "La violence collective et le rejet de l'autorité", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 14, 1993.

L'exaltation que l'on peut ressentir à former et à appartenir à une bande, l'excitation évidente créée par la violence et qui est à l'origine des crimes redoutables que l'on connaît la cupidité qui explique les phénomènes de pillage sont des faits que l'on ne peut imputer au dénuement et à la souffrance que si l'on occulte certains aspects essentiels et peu glorieux de la nature humaine. ³¹²

Cette perspective impute en priorité à l'homme, à sa responsabilité d'être libre et autonome, mais aussi à l'imperfection de sa nature, les désordres qui peuvent survenir et impliquer l'usage ou la menace de la coercition pour les contenir. Selon ce point de vue, les êtres humains ne sont pas spontanément portés à s'imposer les concessions et les limites que suppose la vie en société. Leur propension naturelle est de poursuivre égoïstement leurs intérêts, de développer leur pouvoir, de profiter autant qu'ils le peuvent de leur force et des ressources dont il dispose. Cette situation est au mieux, la cause d'une certaine incohérence et d'une certaine irrationalité dans l'organisation de la société, au pire, la source de comportements violents et d'affrontements susceptibles de dégénérer en une "guerre de tous contre tous". À cela s'ajoute l'idée que ces caractéristiques de la nature humaine ont peu de chance de se modifier et qu'elles constituent sans doute une donnée permanente de l'organisation des sociétés, dont celles-ci doivent s'accommoder au mieux de leurs possibilités.

L'harmonie sociale n'est donc pas le résultat de comportements individuels spontanés. Ceux-ci, au contraire, se traduiraient selon les cas, par l'indifférence ou par l'opposition aux impératifs de la vie collective. Tel est par exemple le fond des analyses de Machiavel, justifiant ainsi le pouvoir du "Prince" et le recours de celui-ci à la force et à la ruse pour assurer l'ordre et la pérennité de la société dont il a la charge. C'est plus encore, la vision de Hobbes, voyant dans l'homme "un loup pour l'homme", menacé, s'il reste dans "l'état de nature", de vivre dans une insécurité permanente, "dans la pauvreté, les diffi-

³¹² Déclaration à la Chambre des Communes, 23 octobre 1986. Cité par J. Benneyon, *op. cit.*

cultés, la bestialité, et pendant peu de temps". Dès lors, chacun à intérêt à vivre gouverné par un pouvoir fort, sous l'autorité de la loi dont celui-ci est le garant. Ce point de vue n'est gère différent de celui de Spinoza constatant de façon moins dramatique :

Les hommes sont par nature ennemis les uns des autres, non parce qu'ils sont méchants, mais parce qu'ils sont rivaux dans la simple concrétisation de leurs désirs.

[184]

À la base de la vie sociale il y a donc une imperfection de l'homme, dont c'est pourtant l'intérêt que les rapports sociaux soient organisés et régulés par des normes, qui, finalement, lui profitent, et c'est vers lui et vers ses responsabilités que l'on se tourne lorsque le pacte social n'est pas respecté et mis en cause.

A contrario, les perspectives "progressistes" de la "gauche" tendent plus ou moins spontanément et consciemment à une vision plus "optimiste", et certains diront plus "idéaliste" ou "utopiste" des choses, en considérant que si imperfection il y a, cette imperfection est plutôt du côté de la société. Rousseau incarne assez bien ce point de vue, avec sa conception de la "bonté naturelle" de l'homme, qui renverse la perspective de Hobbes, en considérant que, dans l'état de nature, l'homme est heureux, bon et libre et que ce sont les contraintes de la vie sociale qui le corrompent et sont responsables de ses errements éventuels. Lorsque des dysfonctionnements de la vie sociale surviennent, la cause ne doit pas alors être recherchée du côté des individus mais dans les défaillances de la société. À partir d'un point de vue "matérialiste", des analyses comme celles de Marx aboutissent à la même conséquence, dans la mesure où, niant l'autonomie de l'homme par rapport aux conditions socio-économiques de son existence, ceci conduit, lorsque des désordres surviennent, à les imputer, là aussi, à l'organisation de la société, particulièrement à des dysfonctionnements de son infrastructure économique et sociale. Ainsi, dans ce point de vue sur la délinquance des jeunes d'un ministre de l'Intérieur français :

Le chômage condamne les jeunes à errer, à vivre d'expédients, à telle enseigne qu'on en est venu à constater de plus en plus de délits de besoin : le jeune qui dérobe un deux-roues est mu par le besoin. ³¹³

Témoin aussi cette critique de la politique adoptée par le gouvernement travailliste britannique au tournant du millénaire, dénoncée comme une "stratégie d'intolérance sélective" à l'encontre "des victimes de la mondialisation, des jeunes économiquement marginalisés, socialement exclus et transformés en étrangers" ³¹⁴. Alors que l'approche conservatrice précédente conduisait à valoriser ou, au moins, à considérer comme inévitable une gestion policière de certains problèmes, cette approche conduit à se montrer très critique devant toute intervention policière considérée plus ou moins comme un échappatoire pour fuir l'affrontement avec la réalité de leurs causes économiques et sociales ³¹⁵.

Pour la "gauche", les causes de la criminalité et du désordre sont d'abord, en effet, d'ordre économique et social. L'insécurité économique, [185] les frustrations sociales, éventuellement l'exclusion du jeu politique, seraient à l'origine, dans la majorité des cas, de la délinquance et des comportements de résistance à l'ordre produit ou garanti par le système politique. Les attitudes individuelles déviantes comme les désordres collectifs sont alors perçus comme la conséquence de facteurs sociaux tels que des histoires familiales chaotiques, des échecs scolaires, des situations d'exclusion, des inégalités de ressources matérielles et financières, des conditions de vie difficiles liées à l'urbanisme et au logement, etc.. Dès lors, les politiques centrées sur "la loi et l'ordre" sont considérées comme devant s'accompagner de

³¹³ G. Deferre, juin 1981.

³¹⁴ A Crawford, "Vers une redistribution des pouvoirs", *Déviance et Société*, 2001, vol 25, n° 8, p. 8.

³¹⁵ Cf L. Wacquant *Répression, la carotte et le bâton*, Paris, L'Esprit frappeur, 2 000. Sur l'affrontement des deux approches dans le contexte français des années 1970-2000, cf. D. Peyrat *Éloge de la sécurité*, Paris, Gallimard-Le Monde 2003.

mesures destinées à remédier aux causes sociales qui ont conduit à les adopter. Pour les plus révolutionnaires, ces politiques sont dénoncées comme totalement illégitimes, n'aboutissant qu'à pérenniser un ordre économique injuste, qu'il convient de transformer radicalement (orientation dite "radicale" par les anglo-saxons). Dans cette perspective, toute intervention policière - interprétée comme "une reformulation de la question sociale en question policière" ³¹⁶ - est ou bien récusée et mise en cause systématiquement, ou bien est considérée comme un pis-aller provisoire, traitant les symptômes sans toucher aux causes, avec, en arrière plan, la confiance dans la possibilité d'une amélioration plus ou moins progressive des choses résultant de la perfectibilité de la nature humaine.

En tenant compte des conditions sociales difficiles qui peuvent expliquer les comportements déviants et dévoient les inclinations spontanées des individus en aliénant leur liberté, cette orientation conduit, lorsqu'il y a intervention policière, à valoriser la compréhension plus que l'intransigeance, la prévention plus que la répression, l'assistance plus que la dissuasion, la réinsertion plus que la punition. Ce point de vue accorde une importance particulière à l'ignorance et au manque d'instruction parmi les causes de la délinquance, en partageant le propos de Victor Hugo selon lequel "ouvrir une école, c'est *fermer* une prison". Si cette action sociale est menée avec efficacité, on considère qu'il n'est pas besoin de réduire la liberté individuelle, car elle est censée s'orienter naturellement vers des choix responsables, satisfaisants aussi bien pour l'intérêt de chacun que pour celui de tous, à partir du moment où des conditions sociales favorables à son exercice sont réunies. D'où une méfiance à l'égard de pouvoirs trop étendus accordés à la police et de sanctions pénales trop draconiennes, en souhaitant une police attentive aux attentes des citoyens, susceptible, pour cette raison, de s'appuyer sur leur collaboration.

Cette importance accordée aux facteurs économiques et sociaux est mise en cause par les approches "conservatrices", qui tendent elles, à [186] mettre l'accent pour rendre compte du développement de la délinquance, sur le rôle déstabilisateur de minorités considérées comme

³¹⁶ L. Bonelli "Évolutions et régulations des illégalismes populaires en France", *Cultures et Conflits*, N° 51, mai 2003, p. 30.

marginales par rapport au reste de la société ³¹⁷. On s'intéresse alors à l'analyse des processus individuels qui favorisent cette dérive vers des comportements délictueux, en mettant en cause l'irrationalité de ces conduites, la perversité de leur motivations, les carences du sens moral dont elles témoignent. Ce point de vue ne néglige pas totalement le rôle de l'environnement, mais en soulignant plutôt ses carences culturelles en matière de contrôle social, en insistant notamment sur la défaillance des processus de socialisation liés à divers phénomènes, comme l'affaiblissement du rôle socialisateur de la famille, de l'école, des églises, l'influence mimétique des médias et les phénomènes de masse, le développement d'une culture "permissive" provoquant un discrédit des valeurs morales et des fonctions d'autorité, renforcé par l'évolution multiculturelle des sociétés modernes.

Dès lors, la délinquance et les désordres qui requièrent l'intervention de la police sont perçus comme le fait d'individus plus ou moins considérés comme "asociaux", qui ne parviennent pas à se contrôler et à se discipliner, du fait de leurs caractéristiques et de leur histoire personnelles, comme en raison de la défaillance des mécanismes sociaux qui, traditionnellement tendaient à réduire les errements d'une nature humaine faillible, qui n'est pas spontanément et nécessairement portée à des comportements responsables lorsqu'elle est livrée à elle-même, sans repères et sans contrôle. Il s'ensuit un certain nombre de conséquences dans la façon de concevoir le contrôle social et le rôle de la police :

³¹⁷ Cf. ces propos de R. Reagan en 1983 : "Il n'est que trop évident que l'essentiel de notre problème de criminalité a été causé par une philosophie sociale qui conçoit l'homme comme étant principalement un produit de son environnement matériel. Cette même philosophie de gauche, qui entendait faire advenir une ère de prospérité et de vertu par le biais de dépenses publiques massives, voit les criminels comme des produits malheureux de mauvaises conditions socio-économiques ou du fait d'être issus de groupes défavorisés. C'est la société, disaient -ils, et non pas l'individu, qui est en défaut quand un crime est commis. C'est à nous la faute. Aujourd'hui un nouveau consensus rejette totalement ce point de vue" (Cité par L. Wacquant in Sainati Bonelli, ed, *La machine à punir*, *op. cit.*, p. 155).

Les conservateurs adoptent le plus souvent une approche autoritaire et inflexible, qui valorise la discipline, la dissuasion et la punition. Ils soutiennent vivement l'autorité de la loi et ceux qui sont chargés du maintien de l'ordre, rejettent la permissivité. Considérant que les individus sont naturellement égoïstes, la peur de la punition leur paraît nécessaire pour les dissuader d'avoir des comportements illicites. ³¹⁸

Il en résulte donc une approche plutôt répressive et dissuasive des interventions policières, qui considère que celles-ci ne peuvent pas exclure, dans certains cas, l'obligation de recourir à la violence physique pour que "force reste à la loi" et pour assurer un ordre dont tous les [187] citoyens sont censés profiter, même s'il peut s'accompagner de quelques sacrifices individuels.

Il va de soi que cette description des orientations politiques de "droite" et de "gauche", "conservatrices" et "progressistes", telles qu'elles sont résumées dans le tableau ci-dessous, est une description idéal-typique, qui évoque deux catégories d'attitudes extrêmes sur une échelle qui peut comporter nombre de positions intermédiaires, mêlant selon des dosages divers, des éléments empruntés aux deux approches analysées ³¹⁹.

³¹⁸ J. Bennyon, "La violence collective et le rejet de l'autorité", *op. cit.*

³¹⁹ Comme le montrent par exemple, en France, ces remarques du Premier ministre d'un gouvernement de gauche : "Il n'y a pas que des causes sociales à la violence. Il y a aussi des problèmes de comportement L'insécurité, c'est aussi des actes individuels commis par des gens qu'il faut rappeler aux règles" (L. Jospin *Libération*, 16/11/1999). Ou ces propos de son ministre de la justice : "Peut-on construire l'autonomie d'un jeune en lui concédant sans arrêt que ses infractions ont des causes sociologiques, voire politiques - auxquelles bien souvent il n'aurait pas pensé tout seul - et alors qu'une masse de ses semblables, placés exactement dans les mêmes conditions sociales ne commettent aucun délit" (E. Guigou, *Le Monde*, 20/3/1999). Ou, encore, ce discours de B. Clinton aux U.S.A : "Nous ne pourrions assurer le renouveau tant que nous ne comprendrions pas que ce n'est pas l'État qui élève les enfants mais les parents, des parents qui prennent le temps d'aller parler aux professeurs, qui ferment la télévision, qui aident leurs enfants à faire leurs devoirs et leur apprennent qu'il

Perspective “conservatrice”	Perspective “progressiste”
"Réalisme", "pessimisme"	"Idéalisme", "optimisme"
Nature humaine faillible	Nature humaine perfectible
Orientation autoritaire	Orientation libérale
Conception rigoriste de la loi	Conception tolérante de la loi
Accent sur la punition	Accent sur la réhabilitation
Dissuasion par la sanction	Prévention par l'action sociale
Valorisation de l'ordre	Valorisation des libertés
Valorisation de la discipline	Valorisation de la responsabilité
Valorisation de l'éducation	Valorisation de l'instruction
Valorisation de la famille	Valorisation de l'école
Critique de la permissivité	Critique de l'autoritarisme
Valorisation de l'autorité de la loi	Valorisation des réformes sociales

Cela étant on voit néanmoins qu'il s'agit de débats dont les enjeux, tant théoriques que pratiques, sont importants, et dont il est évident qu'ils ne peuvent pas ne pas être sans influence sur la manière dont les autorités politiques gèrent le recours à la police pour faire respecter leurs décisions et l'ordre dont elles ont la charge face aux oppositions ou déviances, individuelles ou collectives, qui peuvent les remettre cause.

y a le bien et le mal (...) qu'il faut respecter le loi, les voisins et chérir nos valeurs..." (Discours sur l'État de l'Union 1994).

[188]

3 - LES TYPES DE POLICE

[Retour à la table des matières](#)

Les modes d'intervention de la police dans le fonctionnement politique des sociétés peuvent donc être différents selon l'état de l'environnement sociétal, selon le rôle joué par les mécanismes informels de contrôle social, selon le régime politique, selon le rapport existant entre le système politique et la société, selon les choix des autorités politiques. Ceci n'est pas sans conséquence sur l'organisation des institutions policières elles-mêmes et sur la manière dont elles assurent leur mission. C'est ainsi que, dans les institutions policières publiques, ce n'est pas sans influence sur le degré d'individualisation et l'agencement des services assurant la mise en œuvre concrète de la fonction policière générale d'application des "décisions" du système politique.

Institutions et services de police

On peut ici évoquer l'analyse de certains chercheurs concernant le lien qui peut exister entre l'état de l'environnement socio-politique et le mode d'organisation et de fonctionnement des services de police ³²⁰. Cette approche institutionnelle, qui recoupe certaines remarques déjà formulées précédemment, tend d'abord à distinguer dans la pratique policière trois orientations, correspondant à des services organiquement plus ou moins individualisés et à des rapports spécifiques avec la société.

La première orientation est celle de la *police d'ordre* ou de *souveraineté*, dont l'activité privilégie la protection de l'ordre politique et dont les objectifs sont le plus souvent désignés par le pouvoir politique. Elle est orientée par la préoccupation dominante d'assurer l'ordre public et la sécurité des institutions et de la communauté politiques.

³²⁰ Cf. D. Monjardet *Ce que fait la police*, *op. cit.* Ch 6, dont est très largement inspirée la typologie présentée dans ce développement

Elle comporte en général des services spécialisés dans l'usage éventuel de la force pour contrôler les manifestations collectives et éviter des formes violentes d'opposition ; des services de renseignement destinés à déceler et prévenir toute menace contre le pouvoir en place ; une police des frontières et des étrangers pour surveiller les échanges avec l'étranger et repérer les menaces d'origine extérieure. Ce type de police a tendance à avoir avec la société des rapports d'extériorité, dans la mesure où ses finalités immédiates ne sont pas liées aux attentes directes de la population, mais à celles des institutions. Elle s'accompagne aussi en général d'une organisation policière plutôt centralisée, qui tend à réduire la distance entre le décideur politique et l'exécutant policier. Ce type de police s'accommode mal de ce fait de la subordination au droit et des contrôles de la société, en s'abritant derrière des notions comme la raison d'État, la "sécurité nationale", le "secret-défense". Dans beaucoup [189] de sociétés européennes, depuis le XVII^e siècle, cette forme de police s'est développée de façon relativement précoce.

La seconde orientation est celle de la *police criminelle* ou de la *police judiciaire*. Celle-ci utilise la force et ses pouvoirs d'investigation pour réprimer les secteurs de la société qui enfreignent les normes sociales, telles qu'elles s'expriment à travers les lois, qui traduisent plus ou moins, *via* la médiation du législateur, les comportements rejetés et stigmatisés par la société à un moment donné. La finalité dominante est ici celle d'assurer la sécurité des personnes et des biens contre les formes de grande criminalité à caractère relativement exceptionnel. Ces services de police agissent en étroite collaboration avec l'institution judiciaire qui participe à leur contrôle. Le rapport avec la société est alors un rapport d'extériorité-interiorité Rapport d'intériorité dans la mesure où les "cibles" lui sont désignées de façon plus ou moins directe par la société et où son action est socialement valorisée par le prestige qui entoure ses agents. Rapports d'extériorité, dans la mesure où ce type de police tend à se caractériser par une spécialisation et une technicisation professionnelles croissantes, qui ont pour conséquence de rendre son fonctionnement de plus en plus opaque au non-spécialiste. Ces caractéristiques s'accompagnent aussi d'une relative indépendance organique et fonctionnelle par rapport au politique. C'est, par ailleurs, le type de police dont le fonctionnement est le plus associé à l'activité de l'appareil judiciaire, en s'accompagnant de mé-

canismes de contrôle de type judiciaire. On notera qu'en ce domaine l'apparition de services spécialisés a été historiquement relativement tardive.

Enfin la police de *sécurité publique*, ou police *urbaine*. Elle n'est pas équipée "pour filer le grand criminel ou contenir l'émeute" ³²¹. Son rôle est d'assurer la paix publique, la tranquillité des citoyens, en régulant des comportements qui ne relèvent pas obligatoirement de la délinquance mais sont néanmoins susceptibles de perturber la vie quotidienne. C'est une police à l'écoute de la société et de ses besoins, orientée prioritairement vers la protection concrète des personnes et des biens, et dont l'action est immergée dans la "communauté". Cette police suppose donc son intégration à la société, la proximité avec celle-ci, en agissant sous son contrôle direct ou indirect. D'où une organisation locale plus ou moins décentralisée et territorialisée. Elle se caractérise en outre par une certaine distanciation par rapport aux pouvoirs politiques centralisés de type étatique, cette distance par rapport au politique pouvant cependant se réduire lorsque son organisation et son fonctionnement se trouvent rattachés à des pouvoirs politiques locaux.

En combinant ces éléments, Dominique Monjardet a proposé un mode d'articulation théorique de ces trois polices, en envisageant toutefois [190] la possibilité de recouvrements entre leurs champs d'action. Recouvrement entre police de souveraineté et police criminelle lorsque cette dernière est amenée à gérer les comportements criminels décelés par la police de souveraineté et liés à certaines formes d'action politique (ex : le terrorisme) ; recouvrement aussi lorsque sont criminalisés en tant que tels les comportements des dissidents politiques ; recouvrement encore lorsque les comportements criminels sont perçus comme des déviations par rapport à l'ordre politique ³²².

³²¹ D. Monjardet *Que fait la police ?*, op. cit., p. 272.

³²² Ainsi, dans les pays communistes au XXe siècle, la délinquance de "droit commun" était idéologiquement considérée comme vouée à disparaître dans le nouvel ordre social instauré par le communisme et donc tenue pour une survivance "contre-révolutionnaire" de l'ordre ancien ou une menace d'origine extérieure, ce qui dans tous les cas, conduisait à une interprétation politique de la criminalité et de la délinquance.

À partir de là, Dominique Monjardet distingue trois modes d'articulation possibles, correspondant à trois hypothèses : société totalitaire, société divisée, société qu'il qualifie de "citoyenne" et que l'on peut peut-être qualifier plutôt de "pluraliste", pour éviter un terme passe-partout. Dans le type "totalitaire", caractérisée par un pouvoir politique extensif, c'est la police d'ordre qui est dominante, et qui se subordonne tous les autres services de police. Dans le type "société divisée", avec un pouvoir politique faible, un contrôle sociétal peu opérant, qui laissent libre cours à une délinquance importante, socialement puissante, la police criminelle joue le rôle le plus important. Enfin, dans une société "pluraliste, présentant un certain équilibre, c'est la police de "sécurité publique" qui aurait le rôle social le plus déterminant.

Cette analyse, l'auteur la précise en combinant le rôle de ces trois variables - police d'ordre, police criminelle, police de sécurité - appréhédié en termes binaires - fort/faible - et en proposant le tableau suivant :

		POLICE CRIMINELLE		
		Faible	Forte	
		POLICE DE SÉCURITÉ		
POLICE D'ORDRE	Faible	Forte	Faible	Forte
Faible	A	B	C	D
	(Suisse)	(USA, XIXe)	(Italie du Sud)	(Angleterre)
Forte	E	F	G	H
	(Colonies)		(France)	(URSS)

Ce tableau permet d'identifier un certain nombre de situations type que l'on peut rapprocher d'exemples concrets.

Tout d'abord, deux cas extrêmes. Le premier cas (A) est celui où toutes les polices sont faibles, dans des sociétés intégrées, avec un contrôle sociétal puissant et un pouvoir politique au rôle limité. C'est

une situation à police minimale, dont les exemples contemporains peuvent être la Suisse (1 policier pour 630 habitants) ou le Danemark (1 Pour 540). Le second cas (H), hypothèse inverse, est celui où toutes les polices sont fortes, avec un pouvoir politique au rôle extensif dans une société [191] atomisée, avec un réseau dense de police locale et une criminalisation des oppositions politiques : il correspond au modèle des sociétés totalitaires qui "à tous les niveaux, infiltre (police urbaine), pénètre (police criminelle) et enserre (police d'ordre) la société" 323.

Dans trois des situations repérées, il y a ensuite domination d'une seule police. Le cas E est celui d'une société homogène, intégrée, à fort contrôle sociétal, dominée par un pouvoir autoritaire de type dictatorial, où domine la police de souveraineté, avec un faible souci de "policer" la société. Ce cas est celui des régimes dictatoriaux dans une société traditionnelle - comme, en partie, le Portugal salazariste, ainsi que celui des sociétés coloniales, comme dans les Empires français ou britanniques. Dans l'hypothèse B domine un contrôle social local, assurant intégration et homogénéité de la société, et où il n'y a ni grande criminalité ni pouvoir politique fort. Une place prééminente appartient à une police de sécurité organisée sur des bases locales autonomes, avec une grande méfiance à l'égard des formes de police supra-locale et une quasi-privatisation de la police criminelle (ex : chasseurs de prime). À ce modèle peuvent être rattachées les sociétés en formation, comme les États-Unis du XIXe siècle ou le Canada des Prairies à la même époque. Enfin le type C est celui qui se caractérise par la faiblesse du contrôle sociétal comme par celle du pouvoir politique, ce qui laisse le champ libre, comme dans l'Italie du Sud, au développement d'une criminalité organisée pouvant aller jusqu'à l'instauration de contre-pouvoirs locaux, que n'arrive pas à maîtriser la police de souveraineté, et qui se heurte surtout à l'action de la police criminelle.

Enfin, il y a trois types mixtes, caractérisés par le rôle prédominant de deux des trois polices. Dans le cas G, ces deux polices sont la police d'ordre et la police criminelle avec des polices de sécurité locales faibles. Tel serait le cas français, dans le cadre d'une société pluraliste qui reste marquée, du fait de son histoire, par un souci prédominant de protection de l'ordre politique. Le modèle D associe police locale de

323 *Ibid*, p. 278.

sécurité publique et police criminelle fortes à un développement limité de la police d'ordre. On peut considérer qu'il est illustré par l'exemple de la police anglaise jusque dans les années 60, avec les deux références emblématiques du *bobby* (sécurité publique) et de *Scotland Yard* (police judiciaire). Enfin, le cas F, caractérisé par un développement de la police d'ordre et de la police de sécurité publique et par une stabilisation de la police criminelle, pourrait être celui des sociétés développées contemporaines, avec, d'une part, les attentes du public en matière de contrôle de la petite et moyenne délinquance et des incivilités - facteur de développement de la police de sécurité publique - et d'autre part un appel à la police d'ordre - notamment en matière de renseignement - si le terrorisme, [192] national ou international, devait devenir une donnée permanente de la vie des sociétés modernes, du fait à la fois, de mouvements de contestation violents et de la vulnérabilité des sociétés techniciennes.

L'importance prise par la police de sécurité publique dans les sociétés contemporaines s'est traduite depuis le dernier quart du XXe siècle par le développement d'une réflexion sur les rapports police/société autour de la notion de "police communautaire".

La police communautaire

Cette référence, dont on peut rapprocher en France la notion de "police de proximité" regroupe sous ce terme, d'une manière systématique, un certain nombre d'idées sur les rapports de la police avec la société, sur les rapports de la police avec le public, qui avaient été plus ou moins mises en avant lors de la création de la Police Métropolitaine de Londres en 1829 par Robert Peel. Ce rappel historique montre que ce problème n'est pas seulement lié à la pléthorique littérature ³²⁴ qu'il a suscitée au cours des dernières décennies, mais qu'il tou-

³²⁴ À titre d'exemple, une recherche faite en 1989 sur des bases de données bibliographiques donnait à partir d'un certain nombre d'expressions-clé, les résultats suivants : police/sécurité privée : 48 références ; police/réforme : 95 : police/communauté : 668 J.P. Brodeur, *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1, 1990, p. 203).

che à des questions de fond, soulevées dès l'origine des institutions policières.

Le développement de cette réflexion dans la seconde moitié du XXe siècle a été lié, dans les sociétés démocratiques développées, au constat d'un divorce, d'un éloignement entre la police, les policiers et le public, qui se sont traduits par un sentiment grandissant d'insécurité et par une perte de confiance dans le rôle et l'efficacité de la police pour protéger les personnes et les biens. Cette évolution a été pour une part en rapport avec des changements matériels, comme le progrès des techniques de communication (radio, téléphone) ou la motorisation des moyens de déplacement qui ont eu pour conséquence de rendre moins importante la proximité entre le policier et le terrain de son action. De ce fait se sont développées des pratiques policières fondées essentiellement sur la rapidité des communications et la rapidité des interventions, en négligeant les contacts familiers avec la population. Par ailleurs, la professionnalisation des institutions policières, en valorisant la spécialisation des personnels et leur indépendance dans la mise en œuvre de leurs compétences, est allée aussi dans le même sens, en conduisant à négliger les préoccupations concrètes des citoyens au profit de considérations d'efficacité technique, souvent évaluées en termes statistiques.

C'est pour remédier aux inconvénients de cette situation - croissance des incivilités et de la petite et moyenne délinquance, développement du sentiment d'insécurité, méfiance critique du public à l'égard de la police, crise de l'environnement urbain, etc. - qu'à partir des [193] années 1970 s'est développée une réflexion sur le thème de la "police communautaire", afin de renouer les liens entre la police et la "communauté" et de rapprocher la police de la population qu'elle est appelée à régir et à protéger. Il s'agit alors de réorganiser et de décentraliser l'activité policière, avec notamment une réorientation des patrouilles et le développement des pratiques d'îlotage, afin de reimmerger la police dans le tissu des relations sociales quotidiennes et de faciliter une communication à double sens entre la police et le public. Cela suppose une définition des problèmes locaux et des priorités en étant attentif aux demandes des citoyens et en les consultant comme cela implique aussi une politique de partenariat et de mobilisation tendant à aider les quartiers à résoudre par eux-mêmes les problèmes

d'insécurité, en suscitant des organisations de proximité et en appelant la population à participer à des programmes de prévention ³²⁵.

Dans de nombreux pays, cette orientation vers une "police de proximité" (en utilisant ici l'équivalent français du terme "police communautaire") s'est traduite par une très grande diversité de mesures. C'est ce que l'on constate, par exemple, aux États-Unis :

Sous la rubrique de police communautaire, les administrations policières américaines ouvrent actuellement de petits commissariats annexes de quartier, mènent des études pour identifier les problèmes locaux, organisent des réunions et des séminaires sur la prévention du crime, publient des bulletins d'information, aident à la formation de groupes de surveillance de quartier, mettent en place des comités consultatifs pour informer les policiers, organisent des activités pour les jeunes, mènent à bien des projets éducatifs et des campagnes contre la drogue dans les médias, patrouillent à cheval et collaborent avec les autres services municipaux pour maintenir en vigueur les règlements de santé et de sécurité. ³²⁶

L'orientation commune de tous ces programmes est donc de rapprocher le policier de la société, avec tous les avantages censés s'attacher à ce rapprochement : pénétration du tissu social, collecte de renseignements, connaissance des problèmes locaux, familiarité avec la population, collaboration de celle-ci avec la police, limitation de l'usage de la violence au profit de la persuasion, consensus autour d'une "police de service" et d'une "police douce".

Ce type de préoccupation n'est pas nouveau et constitue une donnée récurrente, plus ou moins explicite, de l'histoire des institutions policières. Par nécessité fonctionnelle, une police ne peut fonctionner en vase clos, complètement isolée de la société qu'elle est appelée à

³²⁵ Cf. A. Normandeau, *La police professionnelle communautaire*, Montréal, Editions de Montréal, 2 tomes, 2000 ; F. Dieu, *Policer la proximité, Les expériences britanniques, new-yorkaises et françaises*, Paris, L'Harmattan 2003.

³²⁶ W. Skogan, "L'impact de la police de proximité dans les quartiers", *Connaître le police, op. cit.*, p. 301.

réguler. [194] Le fait que les thèses de la police communautaire s'inspirent pour une part des idées de Robert Peel au début du XIX^e siècle est là pour rappeler la permanence de cette préoccupation. Plus anciennement encore, celle-ci se retrouve, en France, dans les patrouilles dite de "surveillance générale" de la Maréchaussée sédentarisée au XVIII^e siècle, puis de la Gendarmerie, jusqu'à nos jours :

La surveillance générale est le cadre privilégié de la relation du gendarme avec la population. Elle permet à ce dernier de prendre contact de dialoguer, de connaître les habitants qu'il a pour mission de protéger, d'assister et de renseigner. En se plaçant du côté de la population, ce type de service contribue à humaniser l'action du gendarme, à le faire apparaître non seulement comme représentant de l'ordre, mais aussi comme une personne intéressée par ses concitoyens, par leurs problèmes quotidiens, par toute une foule de préoccupations et d'activités. La force du gendarme, c'est justement de pouvoir parler avec les gens de sujets en rapport avec la sécurité et la délinquance, mais aussi du temps qu'il va faire, de l'état des récoltes, de la diminution inquiétante des commandes, des résultats de l'équipe de football du village ou de l'organisation du prochain concours de pêche. ³²⁷

De même, on peut noter que, dès 1854, fut mis en place à Paris, dans cette même perspective, un système de sécurité publique reposant sur l'îlotage, c'est-à-dire sur la surveillance continue d'une partie d'un quartier (un "îlot") par les mêmes agents de la police municipale. Un siècle plus tard, en 1976, un rapport ministériel français, en insistant sur la nécessité de "personnaliser les rapports entre la police et le citoyen" soulignait, dans le même sens, que "l'intégration du policier dans la cité doit se faire par la généralisation de l'îlotage" ³²⁸.

³²⁷ Dieu *Politiques publiques de sécurité*, op. cit., p. 16. Cf. aussi F. Dieu et P. Mignon, *La mission de surveillance générale de la Gendarmerie*, Paris, L'Harmattan, 1999.

³²⁸ Rapport Peyrefitte, cité par F. Dieu in *Politiques publiques de sécurité*, op. cit., p. 109.

Tout ceci montre que l'exercice de la fonction policière suppose, aujourd'hui comme hier, *l'intégration* du policier dans la société. En même temps, l'histoire comme les expériences contemporaines montrent aussi que cette intégration ne peut être que relative, car l'exigence d'intégration doit être combinée avec le souci de ne pas compromettre la nécessaire indépendance du policier dans l'exercice de ses fonctions, notamment lorsque la société qu'il a à réguler est une société hétérogène, divisée en groupes, divergeant par leurs intérêts et leurs attentes. Cette question constitue d'ailleurs un des points d'achoppement des expériences de police communautaire, comme le note W. Skogan :

Une action policière qui s'appuie sur la concertation est difficile là où la population est fragmentée en races, classes et modes de vie différents. Si, au lieu de rechercher des intérêts communs dans cette diversité, la police travaille principalement avec les individus de son choix, la police ne sera plus neutre. Il est aisé pour les policiers de centrer la police communautaire [195] sur l'assistance aux personnes avec lesquelles ils ont des affinités et avec celles qui partagent leurs vues. Les priorités locales qu'ils signalent alors seront celles d'une partie de la communauté et non de la communauté tout entière. ³²⁹

Ce qui est ainsi souligné, c'est la difficulté pour le policier "intégré" d'être, dans un tel contexte, à l'écoute de tous, d'être un arbitre impartial, au milieu des pressions contradictoires qui peuvent s'exercer sur lui et compromettre l'exercice de sa fonction régulatrice.

Ce que constatait déjà un commissaire de police français, à une époque où on ne parlait pas de "police communautaire", en soulignant la position délicate" du policier : "lorsque son intervention a pour but de satisfaire la masse, tout va pour le mieux ; mais dès qu'il est obligé de s'opposer à certains individus ou associations et qu'il heurte des intérêts, il est tout de suite vilipendé et se retrouve avec sa solitu-

³²⁹ "L'impact de la police de proximité dans les quartiers", *Connaître la police*, *op. cit.*, p. 334.

de ³³⁰. Plus récemment un responsable policier belge, engagé dans des expériences de police communautaire, fait des observations analogues :

Il serait erroné d'imaginer que la population est monolithique et que "ses attentes" soient cohérentes et univoques. Par exemple, si une frange de la population souhaite "plus de bleu" dans la rue, les adolescents des cités souhaitent en voir beaucoup moins. (...) À propos de la sécurité routière la vitesse élevée au volant est stigmatisée, mais elle est aussi vantée par les médias et appréciée par certains usagers. Certaines catégories sociales, par manque de ressource ou de relais, contactent peu la police et nous ignorons si leurs préoccupations sont rencontrées à travers nos actions. ³³¹

L'attention policière accordée aux attentes du public ne va pas de soi et peut, en effet entraîner des difficultés considérables lorsqu'il s'agit de définir "l'intérêt général" dans une société plurielle, et lorsqu'il s'agit de le faire prévaloir sur les intérêts particuliers ou les passions passagères. On se trouve en fait ici devant un paradoxe. Dans la mesure où le pluralisme des sociétés contemporaines constitue, à la fois, l'une des principales justifications de l'intérêt porté aux thèses communautaires et le principal obstacle à leur application. C'est ainsi qu'un interprète des thèses "communautaires" ne peut pas ne pas constater :

La notion de sécurité ou d'insécurité, les nécessités d'intervention publique peuvent se décliner selon l'infinie variété des sources de friction, autant que selon le vaste éventail des représentations de l'acceptable et de l'inacceptable, du juste et de l'injuste, soumettant la place dans la société de la fonction policière

³³⁰ G. Denis, *Citoyen policier*, Paris, A. Michel, 1976, p. 264.

³³¹ C. Bottamedi, in *Police de proximité. Un modèle belge entre questions et pratiques*, Bruxelles, Politeia, 2004, p. 89.

et les modalités de son exercice à un nombre potentiellement illimité et sociologiquement imprévisible de paramètres.

Dès lors, le même auteur, après avoir posé le principe qu'une "bonne police doit refléter la communauté qu'elle a mission de réguler" est inévitablement [196] amené à poser la question de "la sélection de la norme qui, entre des prétentions divergentes à réguler un espace peuplé, devra prévaloir sur les autres normes possibles" ³³². Par ailleurs, en évoquant des cas où une opinion divisée peut s'en prendre, par exemple, à des groupes minoritaires, on a pu aussi remarquer, avec R. Mawby, "qu'une participation accrue du public à l'exercice de l'action policière peut alors devenir une menace pour la liberté" ³³³.

Même lorsque la "communauté" est relativement homogène et où l'arbitrage entre aspirations sociétales est moins nécessaire, la solidarité avec celle-ci peut paralyser le policier et l'amener à des compromis, sinon des compromissions, susceptibles de mettre en question, par exemple, l'égalité de tous les citoyens face à l'application de la loi. Ainsi, en France, l'intégration territoriale de la gendarmerie est à l'origine de ce que l'on appelle parfois le "privilège de circonscription", se traduisant par des pratiques différenciées des gendarmes au bénéfice des habitants de leur brigade, notamment en matière de police routière.

Il peut être bien difficile au gendarme de la brigade, parce que son action quotidienne s'inscrit dans un territoire restreint un milieu spécifique, qu'il connaît et dont il est connu, de se comporter en faisant abstraction des conséquences sociales et

³³² L. Assier-Andrieu, "La construction policière des cultures policières", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 2002, n° 48, p. 15 et p. 27. Dans le même sens, ce constat de D. Morjardet : "La demande sociale est nécessairement une construction *ad hoc*, par mise en débat et arbitrage à partir d'une multiplicité de demandes partielles, concurrentes et contradictoires" ("La police, professionnalisme et modernisation", *op. cit.*, p. 143).

³³³ In M. Pagan (ed), *Policing in Central and Eastern Europ*, Ljubiana, College of Police and Security Studies, 1996, p. 172.

humaines induites par cette proximité. Cette pratique largement répandue conduit à reconnaître aux "locaux" une sorte de "privilège de circonscription" [...] En d'autres termes, il est possible d'observer une tendance quasi naturelle à faire preuve de compréhension et de bienveillance à l'égard du contrevenant connu, parce qu'il réside dans le canton, en usant à l'égard de ce dernier des moyens préventifs que sont l'avertissement et le rappel de la réglementation, alors que dans les autres cas, si le contrevenant est immatriculé dans un autre département il sera fait plus systématiquement usage de l'outil répressif. ³³⁴

Alors que cette proximité constitue l'un des facteurs de l'efficacité policière de la gendarmerie dans le milieu rural, ces observations illustrent donc ce que peuvent être les effets pervers de cette proximité.

Des remarques du même type ont pu être faites concernant la police communautaire, en soulignant que l'immersion du policier dans la société et dans la population qu'elle recommande n'est pas sans risque. "Ceux qui critiquent la police communautaire, a-t-on pu noter ³³⁵, craignent qu'elle favorise une connivence entre citoyens et policiers, telle [197] que le comportement de ceux-ci ne serait plus régi par leur devoir de réserve, leur professionnalisme et le strict respect de la loi", De même, ce rapprochement avec la population n'est pas sans rapport avec un problème récurrent qui se pose à toutes les polices du monde, celui de la corruption, et un spécialiste de ces questions peut remarquer :

La dernière tendance en date de la police est l'îlotage. Il structure la police en petites unités décentralisées au sein d'un secteur géographique précis et vise à mieux répondre aux problèmes locaux. Inévitablement, ce système soulève la question

³³⁴ F. Dieu, *Politiques publiques de sécurité*, op. cit., p. 164.

³³⁵ W. Skogan, "L'impact de la police de proximité dans les quartiers" in *Connaître la police*, op. cit, p. 334.

du favoritisme, d'un excès de tolérance et d'intimité, de l'hospitalité et des cadeaux. Il serait naïf de le nier. ³³⁶

³³⁶ M. Punch, "La corruption et sa prévention", in *Les pouvoirs et responsabilités de la police dans une société démocratique*, op. cit., p. 93.

C'est ainsi qu'aux États-Unis les programmes de police communautaire recommandent la stabilité des affectations territoriales des personnels et de la composition des équipages des voitures de patrouille, alors que les politiques de "professionnalisation" et de lutte contre la corruption prônaient précédemment des orientations exactement inverses.

En fait les exigences de l'exercice de la fonction policière supposent que le policier et les institutions policières soient dans leurs rapports à la société et à la population, intégrés et séparés, et ce problème, dont la solution ne peut être qu'un compromis plus ou moins satisfaisant, semble vieux comme la police, ainsi qu'en témoigne, par exemple, ce débat, au XVIII^e siècle, entre les responsables de la police de la ville française de Lille :

Dans l'affaire Rousselet le Magistrat lillois se lance dans un vibrant plaidoyer en faveur d'une police autochtone, il argumente sur le fait que la police demande une "*connaissance du local*", une habitude des coutumes et usages, qui ne peut s'acquérir que par une longue fréquentation de la ville et de ses habitants. Le Prévôt au contraire, dit qu'il faut se méfier des accointances trop familières de la police avec les habitants, qu'un policier non-natif du lieu sera plus impartial et plus rigoureux. [...] Le chef de la police préfère un sergent étranger efficace, même s'il est peu populaire, à un sergent natif, plus vulnérable à la corruption par une trop grande familiarité avec ses concitoyens. ³³⁷

De même, dans un ouvrage classique de la sociologie américaine, consacré à la vie quotidienne des immigrants italiens d'un quartier de Boston dans les années 1930, William Foote Whyte pouvait lui aussi, noter incidemment le caractère crucial de cette contradiction, en évo-

³³⁷ C. Denys, *Police et sécurité dans les villes de la frontière franco-belge*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 85.

quant le rôle social du policier dans ce milieu ³³⁸ : "Le policier qui a une vision légaliste de ses obligations se coupe des liens personnels qui lui sont pourtant nécessaires pour être capables d'être un médiateur dans le règlement des conflits dans son ressort. Le policier qui a des liens étroits avec la population [198] locale est incapable d'agir contre elle avec la vigueur prescrite par la loi".

Les considérations précédentes ont concerné implicitement les activités de sécurité publique, mais il est possible de constater qu'elles sont applicables à toutes les formes d'activité policière. Il en est par exemple de même en matière de police criminelle, qui oblige les policiers à côtoyer, fréquenter, infiltrer les milieux délinquants, afin de pouvoir collecter les informations nécessaires à l'efficacité de leur action. Parallèlement, de manière répétitive, des "affaires" plus ou moins retentissantes et médiatisées viennent rappeler les effets pervers que peut comporter cette familiarité avec les milieux à "policer", et les formes diverses de compromission ou de corruption qui peuvent en résulter pour les policiers. Cette même contradiction n'épargne pas l'exercice de la police de renseignement.

On ne souligne pas assez en général les qualités de sympathie, la capacité d'intuition nécessaire à la "police d'observation" : il faut tout comprendre, et parfois à demi-mot il faut pénétrer le milieu particulier, sa logique, ses méthodes de raisonnement... Mais, il faut en même temps avoir une certaine capacité de détachement de distanciation, afin de bien saisir cette "chimie sociale", de sauvegarder l'intérêt général." ³³⁹

On constate, dans tous ces cas, le même problème et la même obligation dans laquelle se trouvent institutions policières et policiers d'avoir avec la société une relation contradictoire d'intégration / séparation.

On ajoutera que la signification de ce rapprochement des institutions policières avec la société n'est pas sans ambivalence selon le

³³⁸ W. Foote Whyte, *Street corner society*, tr., Paris, La Découverte, p. 139.

³³⁹ Thuillier, J. Tulard, in *L'État et sa police*, op. cit., p. 209.

contexte politique dans lequel il s'instaure. Dans la mesure où il peut traduire, dans certaines situations, un développement du contrôle policier sur la société, comme le montrent un certain nombre de pratiques ayant cours au XX^e siècle dans les sociétés communistes, avec, par exemple, en URSS, les *droujiny* ³⁴⁰ ou, en Allemagne de l'Est avec les ABV :

Les ABV [Auxiliaires volontaires de la police] introduits à l'automne 1952 sur le modèle des expériences soviétiques", peuvent être décrits comme la version est-allemande de la *community policing*. Leur mise en place changea fondamentalement l'organisation de la police au quotidien, en attribuant à chaque citoyen de la RDA son îlotier. Le pays entier fut divisé en mini-districts d'à peu près 3500-4000 habitants, ce qui donnait pour toute la RDA environ 4700 ABV. L'ABV était responsable de son district pour tout ce qui concernait l'ordre, pour conseiller ou avertir les habitants, et pour fournir des renseignements (par exemple, si un résident faisait une demande de visa pour l'Ouest) et pour surveiller les visiteurs, surtout s'ils venaient de l'Ouest pour organiser la prévention des [199] incendies, surtout dans les campagnes, et du sabotage, dans les usines. L'ABV était censé connaître tous les résidents de son district et devait leur rendre périodiquement visite, il devait habiter sur place... ³⁴¹

Si, dans le contexte des sociétés démocratiques, le discours dominant tend, comme on l'a vu, à valoriser positivement l'orientation "communautaire" que l'on vient d'évoquer, notamment du fait de l'effacement des formes directement sociétales de contrôle social qu'elle tente de remplacer, des critiques sont néanmoins parfois formulées à

³⁴⁰ A. Le Huérou, "Entre héritages et innovations : l'hybridation des pratiques de sécurité locale en Russie ", in C. Favarel-Guarrigues (ed), *Criminalité, police et gouvernement ; trajectoires post-communistes*, Paris, L'Harmattan, 2003.

³⁴¹ R. Bessel, "Les limites d'une dictature : police et société en Allemagne de l'Est", in J.M. Berlière, D. Peschanski, *Police et pouvoirs*, op. cit., p. 228.

l'égard de ce que certaines tendances idéologiques radicales considèrent comme une évolution périlleuse vers une surveillance policière croissante des sociétés modernes. Ainsi dans cette contestation des pratiques canadiennes par un texte critique diffusé sur Internet en 2001 :

Aussi farfelue que puisse paraître la combinaison insolite des mots "police" et "communautaire" aux oreilles d'une personne sensée, cette formule sert de couverture idéale pour mener une offensive policière généralisée contre la société. Partout où le germe de la police communautaire a été semé, les abus de pouvoir contre la population civile redoublent d'intensité, en particulier contre les victimes favorites des flics, les gens qui sont marginalisés par la société capitaliste. ³⁴²

Dans le même sens, on peut noter que, dans les années récentes, la police japonaise ayant conseillé la police indonésienne pour la transposition de cette forme de police de proximité qu'est traditionnellement, au Japon, le système du Koban, cette innovation a été perçue en Indonésie, dans un contexte socio-politique différent de celui du Japon - plus méfiant à l'égard des institutions policières - comme un développement du contrôle policier de la société. Dès lors, il n'est pas étonnant que des observateurs ayant eu l'expérience des pratiques "communautaires" communistes en soulignent l'éventuelle ambiguïté : "l'action communautaire de la police peut aussi servir à commander le peuple au lieu de l'écouter et devenir un instrument permettant aux régimes autoritaires de surveiller et de mobiliser la population" ³⁴³.

³⁴² Cf, par exemple, dans le même sens, le n° 56 concernant "Les sociétés sous contrôle" de la publication *Manière de voir - Le Monde Diplomatique* (mars-avril 2001).

³⁴³ I. Kertesz, I / Szikinger, "Évolution de l'organisation et de la culture policière dans une société en transition : la Hongrie", *Les pouvoirs et responsabilités de la police dans les sociétés démocratiques*, op. cit., p. 62.

Police privée et police publique

L'histoire de la police s'est caractérisée, de manière générale, dans la plupart des sociétés, par une tendance à la monopolisation, plus ou moins complètement réalisée, de la fonction policière par des institutions publiques, en favorisant ainsi une pacification des relations sociales ³⁴⁴. [200] En revanche, l'évolution récente s'accompagne d'un recours grandissant à des pratiques de "sécurité privée", pour ne pas dire à des pratiques de "police privée", afin sans doute d'estomper la réalité et le caractère symbolique de ces changements. Ce phénomène est particulièrement manifeste dans les sociétés développées, où ce type d'activité occupe un personnel en nombre croissant. Ainsi, en France, au tournant du millénaire, plus d'une centaine de milliers de personnes, soit un agent de police privée pour deux agents appartenant à la Police Nationale ou à la Gendarmerie. Cette proportion est encore plus importante dans d'autres pays, comme la Grande Bretagne où le nombre des forces privées a dépassé celui des forces publiques. Aux USA, par exemple, ce type de dépenses a quintuplé en vingt ans, de 1980 à 2000, et on évalue à deux millions les policiers privés pour 650 000 policiers assermentés. Ce développement est tel ³⁴⁵, particulièrement dans les sociétés occidentales, que certains y voient l'amorce d'une mutation dans l'exercice de la fonction policière et dans ses rapports avec l'organisation politique des sociétés ³⁴⁶.

Ce glissement des responsabilités policières s'est opéré et s'opère selon des modalités diverses. C'est ainsi qu'une part de ces activités est d'origine "interne", avec la création de services de sécurité à l'intérieur d'organisations - banques, entreprises, universités, commerces - qui recrutent pour ce faire un personnel qui leur est propre, doté de moyens qu'elles lui fournissent. Mais, par ailleurs, se développe de plus en plus un secteur commercial, parfois qualifié de "contractuel",

³⁴⁴ N. Elias, *La dynamique de l'Occident*, op. cit.

³⁴⁵ Le rapport serait au niveau mondial de 3 agents privés pour un agent public.

³⁴⁶ F. Ocquetau, *La sécurité entre État et marché*, Paris, Presses de Sciences Po., 2004.

constitué d'entreprises spécialisées dans la fourniture de services de protection et de sécurité qui "vendent" ces services aussi bien à des organisations qu'à des particuliers, et dont l'importance peut être très variable, avec des entreprises ne comportant que quelques personnes jusqu'à des entreprises de dimension internationale ou multinationale ³⁴⁷. Souvent initialement créées pour protéger les biens privés de leurs employeurs, parfois leur sécurité physique individuelle, ces "polices privées" ont vu leur champ d'action s'étendre, en particulier aux usagers des espaces privés ainsi surveillés. Cette évolution s'est particulièrement accélérée au cours des dernières décennies, dans la mesure notamment où beaucoup de lieux que la population est normalement appelée à fréquenter en nombre se trouvent sur des propriétés privées (centres commerciaux, lotissements, stades, parcs de loisirs, etc.), constituant ce que certains spécialistes appellent des "propriétés privées de masse" ³⁴⁸, dont la surveillance est de plus en plus souvent le fait de "polices privées".

[201]

Du côté de ses initiateurs "privés", ce mouvement est souvent la conséquence d'un sentiment d'insatisfaction concernant l'aptitude de la police "publique" à répondre à leurs besoins de protection, lorsque celle-ci s'avère inefficace pour contrôler certains phénomènes et que ceux-ci tendent à se multiplier en créant des dommages de plus en plus coûteux. Ainsi, par exemple, en France, les compagnies d'assurance ont été amenées à créer un service privé d'enquête pour faire face à la multiplication des fraudes à l'assurance sur lesquelles la police publique n'enquêtait pratiquement plus. Dans les sociétés occidentales, ces pratiques se sont développées avec une relative tolérance des autorités publiques, surtout sensibles à leurs avantages à court terme : pour mettre fin aux critiques dénonçant l'inefficacité de la police publique, pour faire assurer les frais de ces pratiques au secteur privé et alléger d'autant les budgets publics, pour faire prendre en charge les nouveaux risques créés par les changements techniques, économiques ou sociaux par ceux qui en sont les responsables ou les bénéficiaires.

³⁴⁷ Ainsi, une entreprise multinationale telle que la firme suédoise "Sécuritas" emploie, en 2004, 230 000 personnes à travers le monde.

³⁴⁸ T. Jones, T. Newburn *Private Security and Public Policing*, Oxford, Clarendon Press, 1998, pp. 46-51, 104-114.

Par ailleurs, les thèses de la "police communautaire", tendant à développer les partenariats de la police avec le public et à susciter la prise en charge par la société de sa propre sécurité, ont aussi favorisé ce mouvement. Des conséquences analogues ont été aussi liées au succès des thèses néo-libérales concernant la remise en cause du rôle de l'Etat et son désinvestissement au profit du secteur privé dans un certain nombre de domaines. Si bien qu'un spécialiste de ces questions peut constater :

Pour résumer, disons qu'il est aujourd'hui quasi-impossible de trouver dans les sociétés démocratiques une fonction ou une responsabilité de la police publique qui ne soit pas, dans tel ou tel pays et dans telles ou telles circonstances, assumée et exercée par la police privée. Les responsables des politiques en matière de police sont d'ailleurs résignés au fait que toute action policière effective a de grandes chances d'exiger une forme ou une autre de combinaison, de collaboration, ou de travail en réseau entre police publique et police privée et que les lignes de partage entre les responsabilités des uns et des autres sont difficiles, voire impossibles, à préciser. ³⁴⁹

Et cet auteur d'évoquer par exemple les propos d'un chef de police anglais n'hésitant pas à envisager la possibilité dans un avenir plus ou moins proche, de voir se "privatiser", sous le contrôle de la police publique, les patrouilles de quartier, que l'on s'accorde pourtant à considérer, particulièrement au Royaume Uni, comme l'un des attributs essentiels des institutions policières publiques.

Dans la plupart des pays développés, cette évolution s'est faite de façon plus ou moins insensible, sur la base initiale des droits accordés à tout citoyen pour assurer lui-même la protection de sa sécurité physique [202] et de la propriété de ses biens, en recourant progressivement à des moyens matériels et humains de plus en plus importants, mis en œuvre par des organisations de plus en plus complexes. Ces

³⁴⁹ P. C. Stenning, "Pouvoirs et responsabilités des polices privées", in *Les pouvoirs et responsabilités de la police dans les sociétés démocratiques*, op. cit., p. 99.

changements se sont opérés de ce fait dans une relative discrétion, en éludant les débats de fond qu'ils auraient pu susciter :

Les polices privées se sont efforcées de ne pas trop attirer l'attention sur l'extension de leurs activités. Ainsi entend-on souvent les porte parole des polices publiques ou privées dire, pour des raisons d'ailleurs complètement différentes, qu'il n'y a pas de raison pour que cette évolution soulève l'intérêt ou l'inquiétude de l'opinion publique, puisque, après tout les agents des polices privées ne sont pas des "policiers" exerçant une "véritable action policière", que leur travail de "sécurité" n'a vraiment d'intérêt que pour les sociétés privées qui les emploient et que de toute façon ils ne se livrent qu'aux activités policières que l'État (ou plus précisément la police publique) les "autorise" à exercer. ³⁵⁰

Du côté des autorités politiques, cette tolérance est pour une grande part liée aux économies qui peuvent être ainsi réalisées sur le plan financier. Quant aux polices publiques, malgré la réaction corporative qu'aurait pu entraîner cette concurrence, celle-ci est acceptée parce qu'elle allège leur travail. Elle est d'autre part tolérée parce que le développement des polices privées offre aux policiers, d'une part, la possibilité, dans un certain nombre de pays, d'exercer cette activité en parallèle, après leur service, avec leurs activités publiques, et, d'autre part, parce qu'après des départs à la retraite relativement précoces, les policiers trouvent souvent là la possibilité d'une seconde carrière, en étant recrutés par ces entreprises, qui profitent de leur expérience, et aussi de leur réseau de relations.

Pourtant, ces pratiques de plus en plus répandues sont loin d'être sans conséquences pratiques et théoriques. Les remarques critiques ont jusqu'ici surtout concerné les inégalités que cette privatisation de la sécurité est susceptible de créer, en fonction des ressources financières des individus et des groupes, en faisant primer, dans la distribution de la sécurité, les intérêts particuliers sur l'intérêt général que les polices publiques étaient censées représenter.

³⁵⁰ *Ibid.* p. 114.

La marchandisation de la sécurité, avec sa logique du risque et de l'assurance privée, menace de faire un mélange détonnant si on la combine avec des invocations à la communauté locale. Si les intérêts économiques en viennent à régner sur la capacité des groupes et des individus à contrôler et à gérer la délinquance, la sécurité sera de plus en plus dépendante de la richesse et de la capacité à se réfugier dans des zones sûres, avec gardes privés, nouvelles technologies, architecture *ad hoc* et habitants protégés. On a là une vision néo-médiévale de l'avenir. ³⁵¹

[203]

Par là, on constate, déjà, que cette question n'est pas sans lien avec le rapport au politique qui est envisagé ici. D'autres signes le montrent.

Tout d'abord, si ces pratiques ont commencé à se développer dans un certain vide juridique et dans la discrétion évoquée précédemment on constate qu'à partir d'un certain seuil les autorités publiques ne peuvent s'en désintéresser, en raison aussi bien des menaces qu'elles peuvent entraîner pour les libertés et les droits des citoyens qu'en raison de la mise en cause du rôle du pouvoir politique qui peut en résulter. D'où, dans la plupart des pays, une tendance à l'édiction d'une législation destinée à encadrer de manière plus ou moins rigoureuse ces activités et à les placer sous le contrôle de l'autorité politique. Avec un mécanisme de déclaration et d'autorisation préalables de ces "polices", des dispositions relatives aux personnes susceptibles de leur appartenir, la détermination des moyens qu'elles peuvent mettre en œuvre, l'organisation des rapports de coopération et de contrôle avec les polices publiques, la définition de leurs compétences et de leur responsabilité. De manière significative pour les problèmes envisagés ici, ce cadre Juridique réglemente en général de façon assez précise deux questions d'une grande portée symbolique et pratique : l'armement et l'uniforme des agents de ces polices privées. On remarquera toutefois

³⁵¹ A. Crawford, "Vers une reconfiguration des pouvoirs ? Le niveau local et les perspectives de la gouvernance", *Déviance et société*, 2001, Vol. 25, N° 1, p. 27.

que cet encadrement se heurte à des difficultés spécifiques lorsque ces pratiques de sécurité privée ont une dimension internationale et sont le fait d'organisations transnationales.

Tout ceci illustre, en tout cas, une prise de conscience implicite de la mise en cause du rôle des autorités publiques que le développement des polices privées peut entraîner, et constitue une tentative pour en limiter la portée. On notera aussi qu'il est des domaines où les autorités politiques ressentent davantage les risques que ces pratiques peuvent comporter. Par exemple, lorsqu'il s'agit d'initiatives prises par des citoyens, avec la création de structures d'autodéfense de type "milice", ou bien avec l'organisation par des mouvements sociaux ou politiques de services d'ordre plus ou moins "musclés". De même, voit-on aussi les autorités politiques s'inquiéter lorsque certaines entreprises de sécurité sont "infiltrées" par des mouvements politiques. À ce moment, le démembrement du pouvoir de police qui se réalise ainsi tend à être perçu, non plus comme une complémentarité par rapport au service public, mais comme une concurrence susceptible de se retourner contre le pouvoir politique, en révélant sa fragilité et en ébranlant sa légitimité.

La situation, du fait de ces tolérances et de ces réticences, est pour le moins ambiguë et non dénuée d'incohérence. Chez les policiers ou les responsables politiques on voit souvent des appels à la prise en charge "communautaire" de la sécurité, et à la mobilisation du public, coexister avec des inquiétudes devant la perspective de voir se développer des pratiques d'auto-défense, qui sont alors critiquées au nom du souci [204] démocratique de ne pas voir remis en cause le monopole public en la matière, et en mettant en avant les risques que ces pratiques pourraient comporter lorsqu'elles sont le fait de non-professionnels. On fait aussi valoir que ces réactions sociétales peuvent, dans certains cas, être disproportionnées par rapport aux menaces (réelles ou imaginaires) auxquelles elles prétendent faire face. À quoi s'ajoute chez certains, on l'a déjà noté, une critique des inégalités en matière de sécurité qui peuvent en résulter, selon les moyens de force et les moyens financiers différenciés que les citoyens et les groupes sociaux peuvent mettre en œuvre. Aussi, reflétant ces ambiguïtés, un observateur n'a pas tort de constater, même s'il durcit un peu le trait : "Aujourd'hui, on ne sait plus qui est responsable de la

sécurité. Le citoyen s'en remet à l'État, l'État en appelle à la société civile, tout en lui interdisant de réagir par elle-même" ³⁵².

Dans le cas des sociétés développées, dont il a été jusqu'ici question, ces problèmes sont, dans la pratique quotidienne, peu sensibles, dans la mesure où ce sont des sociétés plutôt stabilisées, pacifiées, aux divisions sociales et politiques limitées, avec des pouvoirs politiques relativement peu contestés. Mais ces sociétés ne sont pas les seules à connaître une "privatisation de la sécurité". Des sociétés à l'équilibre social fragile, aux structures politiques instables, sont touchées par le même phénomène, avec, cette fois, une claire relation entre ces pratiques et la défaillance du politique. C'est ce que l'on a pu constater dans les "pays de l'Est", dans les années 1990, après la chute du communisme. Ainsi, en 1992, pouvait-on constater, en Hongrie, en évoquant à la fois le phénomène et certaines de ces conséquences pernicieuses :

Hypnotisée par la recrudescence de la criminalité sous ses différentes formes, la population n'a plus confiance dans la protection fournie par les organismes officiels. il existe une association nationale de gardes privés qui réunit 523 organisations d'autodéfense. [...] Un climat de lynchage virtuel et de vengeance instinctive envers les groupes minoritaires "suspects" devient de plus en plus fréquent. Sans attendre que l'infraction soit commise, les gens veulent se munir de moyens d'autodéfense. ³⁵³

De cette situation on a pu rapprocher le cas de beaucoup de sociétés africaines, comme le fait par exemple l'auteur d'une étude consacrée au Nigeria et à l'Afrique du Sud ³⁵⁴ :

³⁵² S. Roche, *Insécurité et libertés*, Paris, Seuil, 1994, p. 184.

³⁵³ A. Gueulette, "La difficile maîtrise de l'insécurité en Hongrie", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1992, n° 8, p. 56.

³⁵⁴ En Afrique du Sud, en 2004; on recensait 450 000 agents de sécurité privée pour 130 000 policiers publics, les polices publiques allant jusqu'à s'adresser à des agences privées pour assurer la garde des commissariats ! (*Le Monde* 28/12/2004).

Près de 90% des habitants de Lagos estiment que les méthodes d'autodéfense collective aident à combattre la criminalité. Les deux tiers y ont déjà recouru, surtout dans les quartiers pauvres, où la moitié d'entre eux se cotisent pour employer des veilleurs de nuit ; un quart érigent des [205] barrières pour fermer leur rue le soir, et plus de 10 % participent à des patrouilles d'îlotage. Les habitants de quartiers aisés sont plus enclins à avoir recours à des sociétés de gardiennage, luxe des nantis, et seulement 1% disent avoir confiance dans les veilleurs de nuit recrutés sur une base individuelle. De telles pratiques se sont également étendues à la plupart des grandes villes d'Afrique francophone. ³⁵⁵

Pour cet observateur, cette évolution apparaît clairement, dans les deux cas, comme la conséquence de la crise de l'État, dont les insuffisances favorisent une insécurité grandissante et poussent "la société à se désengager à tous les niveaux d'un État qui n'a beaucoup plus d'autorité" ³⁵⁶.

Ces "polices privées" traduisent donc alors la fragilité des États concernés et les carences de leur capacité "régulatrice", tout en contribuant à accentuer cette fragilité, en les dessaisissant de certaines de leurs prérogatives, et, parfois, en les retournant contre eux. C'est, par exemple, ce qu'on a pu constater à l'occasion des problèmes qu'ont connus un certain nombre d'États africains à la fin du XX^e siècle. On peut citer, par exemple, en Afrique du Sud, le cas du PAGAD, qui, initialement, autour de 1995 s'est créé pour combattre, au sein de la communauté musulmane les gangs et les trafiquants de drogue ³⁵⁷ et dont l'agressivité s'est progressivement tournée contre les institutions publiques :

³⁵⁵ A. de Montclos, "Faut-il supprimer les polices en Afrique ?", *Le Monde Diplomatique*, août 1997.

³⁵⁶ *Violence et sécurité urbaines en Afrique du Sud et au Nigéria* Paris, L'Harmattan, 2 vol, 1997 ; p. 425.

³⁵⁷ PAGAD - "People against gangs and drugs".

Une double dérive s'est instaurée - la lutte contre les gangs s'est transformée en lutte contre les institutions d'État et le mouvement populaire, originellement apolitique, s'est mué en groupuscule fondamentaliste terroriste réclamant l'application de la charia. ³⁵⁸

Dans un certain nombre de circonstances, et dans un certain nombre de pays, on a vu des agences de sécurité privées ou des groupes d'autodéfense se transformer en milices politiques et en armées privées, en contribuant au déclenchement de conflits armés, à fondement ethnique ³⁵⁹, qui ont ébranlé aussi bien la structure nationale que le pouvoir politique d'un certain nombre d'États issus de la décolonisation. ³⁶⁰ On comprend dès lors les questions que cette évolution peut soulever :

Lorsque la sécurité n'est plus assurée par l'État apparaissent généralement à sa place toute une gamme de fournisseurs de sécurité. [...] Des "armées" dépendant de sociétés privées offrent - et des groupes armés [206] d'irréguliers menacent - de remplacer les armées nationales et les forces de police locales en tant qu'agents principaux de sécurité dans le cadre des frontières

³⁵⁸ T. Vincoulon, "La sécurité sans l'État ? Sécurité privée et communautarisme sécuritaire en Afrique du Sud", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 2003, 3tr. n° 53, p. 179.

³⁵⁹ D'autant plus si ces "polices privées" ont une base sociale. Ainsi dans le cas des *Dosos* en Côte d'Ivoire (cf. M. Akandje, *Police privée et police publique en Côte d'Ivoire*, Thèse, Toulouse 1, 2003) ou dans celui des organisations "cosaques" en Russie (A. Le Huérou, "Entre héritages et innovations : l'hybridation des pratiques de sécurité locale en Russie", in G. Favarel-Guarigues (ed), *Criminalité, police et gouvernement ; trajectoires post-communistes*, Paris, L'Harmattan 2003.

³⁶⁰ Cf. C Samba, *Entre tradition et modernité : Police et contrôle social au Congo-Brazaville*, Thèse, Toulouse 1, 1999 ; M. Akandje, *Police privée et police publique en Côte d'Ivoire*, *op. cit.*

nationales. Les services de sécurité privée prospèrent dans les régions du Tiers Monde où les polices de statut public sont perçues par les habitants et les étrangers comme incapables de faire face à la délinquance et au désordre. Les initiatives d'autodéfense de simples citoyens sont une autre réponse à l'insécurité structurelle des États du Tiers monde. Ce sont souvent alors les patrons et autres intérêts particuliers qui déterminent le niveau et le type de protection assurée par ces solutions non étatiques. En d'autres termes, celle-ci devient fonction de la capacité de payer ou de la capacité de mobilisation du groupe concerné. ³⁶¹

Même si cette évolution tend à se faire silencieusement en permettant dans le court terme de faire face à des problèmes sensibles et urgents, avec des solutions susceptibles de satisfaire, dans un premier temps, les acteurs sociaux concernés, elle n'en est pas moins source d'interrogations sur le long terme, en posant des questions qui se trouvent au cœur des relations de la police et du politique, avec le risque de revenir à des situations proches de celles que le développement des polices publiques avait eu pour but d'abolir, en se traduisant par "l'apparition anarchique d'organes d'auto-protection ou de services privés de "police" ou de "sécurité", échappant à toute réglementation et aux mains d'intérêts particuliers locaux" ³⁶². Si bien que l'on en arrive parfois, en évoquant ce phénomène, à parler d'une "reféodalisation" ³⁶³ des sociétés contemporaines.

On vient d'évoquer l'influence que l'environnement socio-politique peut avoir, organiquement et fonctionnellement, sur la façon dont les institutions policières contribuent à l'application des "décisions" du système politique, à la mise en œuvre concrète des règles que celui-ci édicte, au respect de l'ordre que celui-ci garantit plus ou moins direc-

³⁶¹ Goldsmith A, 'Policing weak states : Citizen Safety and State Responsibility'. Cité par J. Shepticky, in *Culture et conflits*, hiver 2002, p. 91.

³⁶² Morgan R. (1994), cité par Bayley, D. et Shearing C, *The new structure of policing. Description, conceptualization and Research Agenda*, Washington, National Institute of Justice, 2001, p. 29.

³⁶³ A. Crawford.

tement à la sécurité de la société et des citoyens que celui-ci assure. À côté de ces facteurs externes, il est des orientations et des pratiques qui peuvent avoir une origine interne et résulter du potentiel d'autonomisation qui est celui des institutions policières.

[207]

**POLICE ET POLITIQUE.
Une approche sociologique**

Chapitre 7

LA POLICE ET SON AUTONOMIE

[Retour à la table des matières](#)

La police joue donc un rôle très important dans l'exécution des "décisions" du système politique, comme instrument de cette exécution et agent de l'ordre dont le système politique est l'organisateur ou le garant, soit qu'elle intervienne effectivement au besoin en recourant à la force pour ce faire, soit que son existence représente une menace symbolique suffisante, dans beaucoup de cas, pour lui permettre de jouer le rôle que l'on vient d'évoquer. Mais cet instrument, dans le jeu socio-politique, n'est pas purement passif, et son rôle réel peut s'éloigner assez sensiblement du rôle théorique qui lui est ainsi assigné. Cela se traduit notamment par ce que l'on peut appeler le "pouvoir d'appréciation" dont disposent la police et les policiers dans l'exécution des missions qui sont les leurs. À travers l'analyse de ce "pouvoir" apparaît un problème plus large, qui est celui de l'autonomisation possible de la police, d'une part, et surtout par rapport au système politique, mais aussi, d'autre part par rapport à son environnement sociétal, une autonomisation qui constitue un phénomène aux implications considé-

rables, et dont les variations sont fonction de facteurs qui renvoient à des caractéristiques importantes des systèmes de police et de leurs rapports avec leur environnement politico-sociétal.

1 - LE POUVOIR D'APPRÉCIATION DE LA POLICE

[Retour à la table des matières](#)

L'analyse de la contribution, théorique ou effective, de la police à l'application des "décisions" à caractère obligatoire du système politique révèle cependant une réalité plus complexe qu'il ne peut le sembler au premier abord, comme le soulignent les analyses divergentes qui ont pu être faites de la situation et des rapports des institutions policières avec leur environnement.

La police entre instrumentalité et insularité

Ce décalage est assez bien illustré par deux approches extrêmes des rapports du policier et du politique, que l'on rencontre chez un certain [208] nombre de chercheurs spécialisés dans les recherches sur la police, à propos d'une question assez souvent traitée et analysée.

La première de ces thèses est celle de *l'instrumentalité* de la police par rapport au système politique, selon laquelle la police serait un outil relativement passif, mettant mécaniquement en oeuvre les directives et les normes émanant du système politique. La police et les policiers ne seraient que les agents d'exécution de décisions qui leur sont extérieures. Cette approche reproduit ainsi, souvent la façon dont la théorie juridique décrit la fonction policière et dont la socialisation professionnelle des policiers est orientée lorsque cette approche juridique est prédominante. On la retrouve dans certaines analyses d'inspiration marxiste, qui ne voient dans la police qu'un "appareil de domination", destiné à n'être qu'un instrument servile et docile au service

de la classe dominante, pour stabiliser et pérenniser son pouvoir socio-économique par le biais de l'ordre politique et juridique.

Dans une certaine mesure, cette approche correspond à un certain nombre d'observations faites antérieurement sur la manière dont les institutions policières sont théoriquement situées dans la structure des pouvoirs publics :

L'instrumentalité théorique atteste du fait que la police n'a de prise ni sur l'amont ni sur l'aval de sa tâche. La définition de l'ordre et du désordre est le fait de la loi, domaine du politique, dont elle est formellement exclue ; leur sanction sont le plus souvent en premier ressort et toujours en dernier, la mission de l'appareil judiciaire auquel elle est subordonnée. ³⁶⁴

On notera que cette thèse de l'instrumentalité est une thèse sécurisante pour la plupart des acteurs concernés par l'action de la police. Sécurisante pour le système politique, dont l'exécution fidèle des "décisions" est ici garantie ; sécurisante pour les institutions policières et les policiers, qui peuvent s'exonérer de toute responsabilité et de toute réflexion sur les "décisions" qu'ils mettent en œuvre ; sécurisante pour les citoyens placés ainsi, en principe, à l'abri de tout arbitraire d'origine policière.

Les débats français de la fin du XVIII^e siècle sur le statut de la "force publique", créée par le nouvel ordre révolutionnaire, soulignaient déjà qu'il y a là des enjeux qui ne sont pas mineurs, en relation avec les dangers que peut représenter cette "force" pour la société et le système politique, et avec les moyens de les prévenir par une conception instrumentale de son fonctionnement. Témoin ces conclusions du député de la Constituante Rabaut Saint-Étienne :

³⁶⁴ D. Morjardet, Ce que fait la police, op. cit., p. 211.

Elle [la force publique] ne doit pas se mouvoir elle-même [...] Les exécuteurs de la force publique ne doivent même pas délibérer sur les ordres qu'ils reçoivent. Délibérer, hésiter, refuser sont des crimes. Obéir, voilà dans un seul mot tous leurs devoirs. Instrument aveugle et purement [209] passif, la force publique n'a ni âme, ni pensée, ni volonté. C'est une arme qui reste suspendue au temple de la Liberté jusqu'au moment où la société qui l'a créée en demande l'usage. ³⁶⁵

La "culture d'obéissance" qui peut résulter de ce point de vue renvoie donc à des débats dont les prolongements sont d'importance, tant du point de vue théorique que pratique.

La seconde thèse, plus dérangeante, est celle de *l'insularité*, selon laquelle l'appareil policier tend à être conçu comme une instance plus ou moins autonome, résistant aux contraintes extérieures, notamment celles du système politique, pour suivre sa logique de fonctionnement propre et en arriver parfois à constituer plus ou moins explicitement "un État dans l'État". Ce sont en particulier, les analyses de la science administrative et de la sociologie des organisations qui, appliquées à la police, poussent à relativiser le caractère un peu simpliste, d'ailleurs plus normatif que scientifique, de l'approche juridique, en soulignant les tendances générales à l'autonomisation des structures bureaucratiques, au sens wébérien de ce terme. Cette thèse est aussi plus ou moins implicitement avancée par les responsables politiques, lorsque des comportements policiers contestés viennent les mettre en difficulté, en leur permettant ainsi de décliner leur responsabilité, en imputant à tort ou à raison, les faits incriminés à des initiatives policières intempestives.

Ces deux thèses traduisent d'abord un fait général, bien établi par la science administrative, à savoir que le rôle effectif de tout appareil administratif est loin de correspondre à l'image de l'exécutant passif décrit par la théorie juridique. Mais, en même temps, elles attirent aussi l'attention sur des spécificités qui, au-delà des généralités sur

³⁶⁵ J.B Duverger, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances règlements, avis du Conseil d'Etat*, Paris, Guyot et Scribe, t. III, p.191.

l'autonomie administrative, sont propres à l'action des services de police.

Tout d'abord, toute administration, à travers son action collective ou à travers celle de ses agents, est susceptible par son comportement de modifier profondément la portée réelle des décisions prises au niveau politique, soit en appliquant rigoureusement ces décisions, soit en les freinant ou en les déviant. Ce qui est vrai pour n'importe quelle administration l'est aussi pour la police. Ainsi, aux États-Unis, à la fin des années 1920, les réticences de la police à les mettre en œuvre sur le terrain, ont contribué pour une bonne part à rendre inopérantes les lois sur la prohibition. On a pu faire des observations analogues en Amérique latine sur la difficulté, au XX^e siècle, de traduire dans les faits les politiques de redistribution des terres adoptées dans certains pays, en raison du peu d'empressement des forces policières à donner une réalité concrète à ces mesures. Inversement le zèle excessif de la police dans l'application de certaines politiques peut s'avérer aussi gênant, comme [210] l'a montré aux U.S.A l'application des directives sur la régulation de la circulation automobile qui, en exaspérant le public, a généré des effets pervers qui n'avaient pas été envisagés par les décideurs politiques. Ce sont là, en tout cas, des illustrations de la marge de manœuvre et d'initiative, dont la police, comme tout autre appareil administratif, dispose pour la mise en œuvre de ce qui n'est officiellement présenté que comme un pouvoir d'exécution. Au-delà cependant, certains traits sont propres aux institutions policières.

"Police discretion"

En effet, ces considérations générales sur l'autonomie administrative n'épuisent pas l'analyse des problèmes que pose spécifiquement en la matière le fonctionnement des institutions policières, comme en témoigne l'abondante littérature que les sociologues de la police anglo-saxons ont consacrée et continuent de consacrer au phénomène qu'ils qualifient de *"police discretion"* ; ce qu'une traduction littérale pourrait conduire à qualifier de "pouvoir discrétionnaire" de la police, mais à laquelle il vaut peut-être mieux, en raison des connotations négatives et péjoratives que cette expression peut avoir en français, pré-

férent la notion plus neutre de *pouvoir d'appréciation*. Selon une définition américaine classique on entend par là :

une prise de décision qui n'est pas strictement gouvernée par des règles légales, mais qui comporte un élément significatif de jugement personnel. ³⁶⁶

Quels que soient les termes utilisés, ces analyses tendent à souligner que la police, dans ses tâches de gardienne de l'ordre public, d'instrument de l'exécution des lois, de protectrice des droits et libertés des citoyens, dispose d'un pouvoir propre important lié à la *marge d'initiative* qui est en fait la sienne, sur le terrain, dans l'exercice quotidien de ses fonctions.

Ce phénomène a des causes diverses. Il tient d'abord au fait qu'une loi est toujours rédigée en termes généraux, qui ne peut définir tous les cas concrets auxquels elle s'applique à un moment donné, ni prévoir tous les cas dans lesquels elle est susceptible de s'appliquer dans l'avenir. Dès lors, une interprétation est nécessaire pour faire le lien entre la diversité concrète du réel et la généralité des dispositions légales, pour articuler, selon l'image d'un auteur américain, la "loi dans les livres" et la "loi dans la rue" ³⁶⁷. Cette observation concernant l'exécution des lois est encore plus pertinente lorsqu'il s'agit de donner une traduction concrète au mandat policier, lorsqu'il fait référence aux notions plus imprécises "d'ordre public", de "tranquillité publique" ou même de "sécurité".

[211]

Une autre raison de ce phénomène tient à la multiplicité des lois et règlements qui caractérisent les sociétés modernes et à la diversité des situations qui sont susceptibles de justifier et de nécessiter l'action de la police, une multiplicité et une diversité qui dépassent les moyens

³⁶⁶ W.F. Lafave, "The police and the new enforcement of the law", *Wisconsin Law Review*, 1965, vol. 1-2, p. 63.

³⁶⁷ D.R. Cressey, *The Role of Discretion, Diplomacy and Subcultures of Justice in Crime Control*, Copenhagen, Dobenhawn Jurisforbundet Forlag, 1971, p. 205.

que la police peut mettre en œuvre, et qui rendent matériellement impossible son intervention dans tous les cas où elle pourrait et devrait être envisagée. À ces raisons s'ajoutent les choix qu'impose l'urgence relative et différenciée des problèmes à gérer :

Le représentant de la loi dispose d'un grand pouvoir d'appréciation dans de nombreux domaines., ne serait-ce qu'en raison de l'insuffisance des moyens pour faire face aux volume des infractions qu'il est censé traiter. Cela signifie qu'il ne peut s'attaquer à tout sur le champ et qu'il doit temporiser. Il ne peut pas exécuter tout le travail et il le sait. Il prend son temps, convaincu que les problèmes dont il s'occupe resteront posés pour longtemps. Il établit des priorités, s'occupe de chaque chose à son tour, traite immédiatement des problèmes les plus urgents et remet les autres à plus tard. ³⁶⁸

De ce fait, explicitement ou implicitement, des choix doivent être faits, des priorités doivent être inévitablement établies pour l'utilisation la plus judicieuse des moyens disponibles.

Ces priorités sont d'autant plus nécessaires que cette diversité des situations requérant l'intervention policière est assez souvent source d'incohérences et de contradictions entre lesquelles il faut trancher. Par exemple, lorsque, dans un quartier à risque, un choix doit être fait entre l'opportunité de l'arrestation d'un revendeur de drogue et le souci d'éviter une réaction collective susceptible de provoquer une perturbation de l'ordre public. Cet exemple introduit en outre une autre dimension importante, illustrant la nécessité d'un pouvoir d'appréciation policier, celle qui est liée aux conditions concrètes des interventions policières, souvent caractérisées par des situations de crise, aux données difficiles à apprécier, exigeant des décisions rapides, sur le terrain, autant d'éléments qui impliquent la mise en œuvre de capacités de jugement et d'initiative révélant des particularités relativement spécifiques de l'action policière.

³⁶⁸ H.S. Becker, *Outsiders*, tr., Paris, Métailié, 1985, p.185.

Si cette spécificité a été en quelque sorte théorisée par les sociologues de la police anglo-saxons, il s'agit là d'une caractéristique qui semble inhérente au travail policier, qu'il soit d'hier ou d'aujourd'hui, comme en témoigne cette analyse d'un historien des débuts de la IIIe République, qui constate, en dressant un bilan de ce qu'apprennent en la matière les archives de la Préfecture de Police de Paris :

La police est placée à l'intersection du réel, de l'idéal et du possible [...] De même que la préfecture module l'application des textes en fonction des réalités sociales et économiques, de même, les commissaires de police et [212] les gardiens de la paix, garants de l'ordre, mais aussi de l'équilibre entre des intérêts contradictoires, agissent au gré des circonstances, des plaintes, des pétitions, du contexte, de leur humeur, de la tête du "client", dans une perpétuelle improvisation, dans un perpétuel arbitraire.

Il poursuit en soulignant que ces observations montrent "l'importance considérable de l'attitude personnelle du policier, la part de son initiative, la source de son arbitraire, la nécessité de composer qui s'impose à la police, le choix qu'elle doit faire entre un désordre toléré plus ou moins contrôlé et les conséquences imprévisibles que susciterait la stricte application de règlements irréalistes, inapplicables sur le terrain du fait des contraintes économiques et sociales de l'époque" ³⁶⁹.

Si ce "pouvoir" est partout un pouvoir de fait on peut noter qu'il est parfois officialisé explicitement comme, par exemple, en Grande-Bretagne, où la théorisation officielle de la fonction policière insiste très fortement sur "l'indépendance opérationnelle" des chefs de police, les *Chiefs constables*, et sur la part d'appréciation personnelle que comporte l'exercice de leurs fonctions. "Le policier n'est pas un instrument du Gouvernement son rôle est d'appliquer et de défendre le Droit" déclarait ainsi l'auteur d'un célèbre rapport d'enquête des années 1970-80, Lord Scarman, en insistant sur la nécessaire "indépen-

³⁶⁹ J.M. Berlière, *L'institution policière en France sous la IIIe République (1875-1914)*, op. cit., p. 940.

dance de la police", et en ajoutant : "Un *Chief Constable* doit trancher, il en est de même pour tout policier dans les limites de sa responsabilité" ³⁷⁰. Cette orientation amène, par exemple, un ancien chef de Scotland Yard à souligner, de ce fait le rôle de la "conscience" du policier dans la prise de ses décisions :

En Grande-Bretagne, les policiers n'ont pas seulement le droit d'avoir une conscience, mais en ont l'obligation. Juridiquement leur autorité est personnelle, de même que leur responsabilité ; dans aucun pays du monde, l'influence de cette conscience sur les politiques et les opérations de police ne s'exerce aussi fortement. ³⁷¹

Autant dans certains pays, comme la France, ce phénomène est estompé, autant il est souligné dans la doctrine anglaise, aussi bien au niveau des chefs de police qu'au niveau de chacun des policiers, et un texte quasi-officiel des associations de policiers britanniques décrivait en 1990 le policier comme "seulement armé de ses pouvoirs légaux et de son jugement" ³⁷². En tout cas, explicite ou implicite, ce pouvoir d'appréciation n'en est pas moins inhérent à l'exercice de la fonction policière.

Une autre particularité de ce "pouvoir d'appréciation" policier réside dans son *étendue* et dans l'importance de ses conséquences, aussi bien sur le maintien de l'ordre public que sur la liberté, la sécurité, la vie [213] et la mort des individus. Mais à cette première spécificité s'en ajoute une seconde, qui est liée à la *diffusion* de ce pouvoir d'appréciation au sein des institutions policières et parmi les agents de ces institutions. Ce pouvoir d'appréciation apparaît comme un élément essentiel dans toutes les analyses du travail quotidien du policier.

³⁷⁰ Déclaration de 1978, citée in *Police Review*, 22 mai 1981.

³⁷¹ Sir R. Mark, *The office of Constable*, Fontana Books, Londres, 1979, p. 260.

³⁷² *Operational Police Review*, 1990, p. 4.

Travail peu prescrit et partiellement choisi, il donne une forte autonomie professionnelle à qui l'exécute, et ce à des niveaux très bas dans la hiérarchie. Ici le facteur qui donne accès à l'autonomie n'est pas le grade occupé dans la hiérarchie de l'autorité, mais le fait d'être en contact direct avec la situation à traiter." ³⁷³

Ce pouvoir n'est donc pas seulement un pouvoir de la police en tant qu'institution ou un pouvoir aux mains de sa hiérarchie, c'est un pouvoir qui se manifeste aussi dans la manière dont le policier de base est amené à se comporter.

Pouvoir d'appréciation et inversion hiérarchique ?

Le policier, lui-même, individuellement, sur le terrain, se trouve en effet souvent confronté, concrètement aux problèmes dont l'on a fait précédemment l'analyse de manière générale. Lui aussi, se trouve obligé de faire des choix, de procéder à des arbitrages, de prendre, en situation de crise ou d'urgence, des décisions, en disposant d'une liberté d'action dont il est intuitivement conscient comme le soulignaient par exemple, dans les années 1960, les propos de ce brigadier de police français, lorsque celui-ci constatait à propos de son travail de terrain en sécurité publique :

³⁷³ J.C. Thoenig, D. Gatto, *Le policier, le magistrat et Le préfet*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 22.

Le policier est libre dans ces cas là. Il n'a plus d'autorité au dessus de lui qui lui impose de faire ou de ne pas faire quelque chose. Il a une certaine liberté d'action. Il est appréciateur du fait sur le moment même. C'est à lui d'estimer l'importance de ce qu'il vient de constater et c'est à lui de peser en toute raison la valeur, le danger que ça peut comporter... 374

Interpeller un automobiliste qui ne respecte pas un feu de signalisation ou tourner la tête pour ne pas voir l'infraction constituée, par exemple, une illustration simple de ce pouvoir, qui, dans d'autres cas, peut être beaucoup plus lourd de conséquences, lorsqu'il s'agit par exemple, pour le policier d'apprécier s'il y a lieu ou non de procéder à une arrestation ou d'utiliser son arme.

Un faisceau de caractéristiques spécifiques du travail policier converge donc pour fonder une autonomie fonctionnelle du policier que soulignent les recherches faites dans les contextes les plus divers :

Hormis une faible proportion de tâches routinières et programmées, l'essentiel de l'activité policière consiste dans le traitement en urgence, d'événements caractérisés par l'imprévisibilité et la singularité. Si les [214] règles de traitement de l'événement sont particulièrement nombreuses dans l'institution policière, la triple dimension d'urgence, d'imprévisibilité et de singularité exclut que ces règles puissent dicter en toutes circonstances le détail des conduites et des modes opératoires. Plus encore, l'impossibilité d'édicter a priori une hiérarchie stable des degrés de priorité à affecter aux événements susceptibles de nécessiter une intervention policière permet aux intervenants de première ligne de sélectionner dans une très large mesure les événements dont ils vont se saisir. On a pu ainsi montrer que l'activité policière était pour l'essentiel le résultat de la mise en œuvre par les agents d'un processus de sélection informel et constant : sélection de la tâche, ou, lorsque celle-ci est imposée

374 M. Manceaux, *Les policiers parlent*, Paris, Seuil, 1969, p. 160.

(par l'événement aussi bien que par la hiérarchie) sélection du mode opératoire. ³⁷⁵

Ce pouvoir policier a donc des incidences qui peuvent être considérables, presque à l'égal de celui du créateur de normes, même s'il est plus implicite et plus discret, justifiant ainsi l'expression de *street corner politicians* que l'on a pu utiliser pour qualifier le travail policier ³⁷⁶.

Si cette réalité a été parfois occultée en France par une approche instrumentale de type juridique, qu'illustre par exemple la déclaration déjà évoquée du député de la Constituante qui déclarait "qu'instrument aveugle et purement passif, la force publique n'a ni âme, ni pensée, ni volonté...", en revanche, *l'Instruction pour la procédure criminelle* du 21 octobre 1791 était beaucoup plus clairvoyante, lorsqu'elle constatait : "Les fonctions de police sont délicates. Si les principes en sont constants, leur application, du moins, est modifiée par mille circonstances qui échappent à la prévoyance des lois, et ces fonctions ont besoin pour s'exercer d'une sorte de latitude de confiance qui ne peut reposer que sur des mandataires extrêmement purs".

Cette situation, tout à fait particulière par rapport au fonctionnement classique d'une organisation hiérarchisée, a même conduit certains analystes du "travail policier" à parler de l'existence, dans certains cas, de ce que des sociologues du travail ont pu appeler un phénomène d'*inversion hiérarchique*, c'est-à-dire de pratiques qui, de fait, tendent à inverser - ou, au moins, à relativiser - le rapport de subordination résultant de la hiérarchie formelle au profit de celui qui n'est en théorie qu'un exécutant. Ce phénomène résulte d'abord du fait, comme on l'a vu, que les "exécutants" policiers disposent sur le terrain d'une marge d'initiative considérable, liée à la part d'imprévu, d'adaptations, de choix, qui caractérise nombre des situations qu'ils rencontrent ; et les obligent souvent à réagir par eux-mêmes, en urgence, sans avoir la possibilité matérielle de rendre compte à des échelons hiérarchiques

³⁷⁵ D. Monjardet "La culture professionnelle des policiers", *Revue française de sociologie*, 1994, vol 35, n° 3, p. 398.

³⁷⁶ K. Muir, *Police, Street Corner Politicians*, Chicago, Chicago University Press, 1977.

supérieurs, qui n'ont alors ni les informations ni le temps d'intervenir pour donner leurs directives.

[215]

D'autre part, lorsque le mécanisme hiérarchique peut fonctionner, du fait notamment du progrès des moyens de communication, les responsables concernés, éloignés du terrain, restent tributaires des données transmises par les agents qui rapportent les faits et des interprétations qu'ils peuvent en donner. C'est ce processus que décrit par exemple le chercheur canadien R.V. Ericson :

L'organisation policière diffère de la plupart des autres organisations par les proportions dans lesquelles les décisions essentielles et l'approvisionnement en informations émanent des niveaux les moins élevés de la hiérarchie et sont filtrés à destination des niveaux les plus élevés [...] La police est une organisation où l'autonomie augmente à mesure que l'on descend la ligne hiérarchique.

Il est évident que cette situation peut aboutir à des phénomènes de décalage, sinon effectivement d'inversion, entre la description formelle du mécanisme de la chaîne hiérarchique et la réalité de son fonctionnement. Elle pose, de manière plus générale, le problème de l'autonomisation possible du fonctionnement des institutions policières et du comportement des policiers dans l'exercice quotidien de leurs missions.

La question qui est suscitée par ce constat est alors celle de l'usage que les policiers, sur le terrain, et la police, en tant qu'institution, font de cette marge d'autonomie et quels sont les facteurs qui sont susceptibles de l'influencer. Elle pose particulièrement le problème de l'existence et du poids d'une culture policière spécifique et celui des conséquences qui, en la matière, peuvent être liées à la professionnalisation de la fonction policière.

2 – AUTONOMIE ET CULTURE POLICIÈRE

[Retour à la table des matières](#)

Un premier facteur d'autonomisation est constitué par l'ensemble des réactions et des comportements spécifiques aux policiers que peut engendrer ce que certains appellent leur *culture professionnelle* ou leur culture occupationnelle. Ceci pose le problème de l'existence, parfois discutée, d'une *culture policière*. Cette notion renvoie à l'idée que les membres de la plupart des groupes professionnels tendent à présenter des similitudes dans leur mode de penser, de sentir et d'agir en relation avec l'exercice de leur activité commune. Un certain nombre d'observateurs s'accordent pour considérer que les caractéristiques du travail policier et des institutions policières prédisposeraient particulièrement la police à générer une sub-culture (ou une sous-culture ³⁷⁷) de ce type au sein de la société globale. Ils notent par exemple que les policiers manifestent un degré particulièrement élevé de solidarité professionnelle, lié notamment aux risques physiques et moraux que leur métier implique. L'esprit [216] de corps, les spécificités de leur statut, et la nature du travail policier seraient aussi des facteurs d'isolement par rapport à la société. Dès son travail fondateur de 1951, A. Westley notait déjà :

Les exigences occupationnelles de la police en font un groupe social qui tend à entrer en conflit et à être isolé de la communauté et dans lequel les normes sont indépendantes de celles de la communauté. ³⁷⁸

³⁷⁷ Rappelons que ce terme du vocabulaire sociologique n'implique aucun jugement de valeur.

³⁷⁸ W. A. Westley, *The Police : A sociological Study of Law, Custom and Morality*, Thèse de Ph D, de l'Université de Chicago, soutenue en 1951, mais publiée en 1971, Cambridge, MTY Press. Cité in *Police, culture et société*, op. cit. p. 67.

Il n'est pas rare en outre que les policiers se fréquentent entre eux, se distraient entre eux, éventuellement se marient entre eux. Tout cela favorise un certain particularisme dans la manière de poser les problèmes et de les résoudre, qui tend à générer des comportements spécifiques de la police et des policiers. Ceux-ci constituent autant d'éléments favorables à l'autonomisation de la police par rapport à son environnement, qui sont susceptibles d'avoir une influence sur la manière dont le policier va user du pouvoir d'appréciation évoqué plus haut.

Cette notion de culture policière doit cependant être abordée avec précaution. S'il est indéniable que l'exercice de la fonction policière comporte des spécificités, susceptibles de se répercuter sur les modes de sentir, de penser et d'agir des policiers, ces répercussions peuvent être ambivalentes. Ainsi, si sa fonction de représentant de la loi et de l'ordre peut conduire le policier à manifester une certaine forme de conformisme, de rigorisme ou d'intransigeance, dans sa façon de concevoir l'ordre qu'il est chargé de protéger, la complexité des situations qu'il est amené à rencontrer, les déviances répétitives qu'il a à réprimer, les pratiques quotidiennes qu'il constate, peuvent aussi, au contraire, l'inciter à la tolérance, à l'indulgence, à une forme de libéralisme. Cela dit plusieurs travaux américains classiques se sont attachés à tenter de recenser les éléments qui caractériseraient cette "culture policière", dans des analyses qui ne sont pas sans intérêt même si l'extrapolation de leurs conclusions en dehors du contexte américain peut parfois faire problème.

À la recherche de la "culture policière"

C'est ainsi que Jérôme Skolnick ³⁷⁹, qui a été un des précurseurs de ce type d'analyse dans les années 1960, a distingué, pour sa part, dans cette "culture", et dans les facteurs qui la suscitent, deux éléments fondamentaux, pour une part interdépendants. Un premier élément est lié au rapport d'autorité ³⁸⁰ qu'implique la fonction policière.

³⁷⁹ *Justice without trial*, New York, Wiley, 1966.

³⁸⁰ Analyse partagée par Niederhoffer (*Behind the shield*), Westley (*Violence and the police*), Drummond (*Police culture*), relativisée par Bayley et Mendelson (*Minorities and the police*, New York, Free Press, 1968).

Celui-ci crée une relation inégalitaire entre les policiers et leur entourage, en en faisant [217] l'incarnation des normes légales et de l'obligation de les respecter, ce qui leur donne, à leurs propres yeux, une place à part dans la société, en les entraînant parfois à des attitudes de morgue et de suffisance. Celles-ci sont alors susceptibles de provoquer des réactions critiques du public, notamment dans la mesure où les policiers peuvent être tentés de confondre la supériorité de la loi avec la supériorité de celui qui est chargé d'en assurer l'application :

Le représentant de la loi est porté à croire que les gens dont il s'occupe doivent le respecter, parce que, s'ils ne le font pas, il lui sera difficile de faire son travail et il perdra tout sentiment de sécurité. C'est pourquoi une bonne part de son activité ne consiste pas directement à faire appliquer la loi, mais bien à contraindre les gens dont il s'occupe à le respecter lui-même. Cela signifie que quelqu'un peut être qualifié de déviant non parce qu'il a effectivement enfreint la loi, mais parce qu'il a manqué de respect envers celui qui est chargé de la faire appliquer. ³⁸¹

Ce phénomène a par exemple été mis en évidence aux États-Unis dans le domaine des infractions routières. On le retrouve en France, et une étude sur la gestion des contraventions en ce domaine a montré qu'en cas d'infraction constatée, toute discussion du contrevenant pour obtenir "l'indulgence" des services de police doit s'abstenir de mettre en cause la réalité de l'infraction, ce qui est perçu comme une atteinte à l'autorité personnelle de l'agent verbalisateur : "Enquête et vérifications minutieuses vont alors vite le renvoyer au respect indiscutable de l'autorité des forces de l'ordre" ³⁸². Dans le même sens, une étude empirique américaine des années 1970 établissait qu'à cette époque un taux d'arrestation des Noirs très supérieur à celui des Blancs pour les mêmes infractions témoignait moins d'un racisme policier que du souci des policiers d'imposer leur autorité au cours des interventions en

³⁸¹ H.S. Becker, *Outsiders*, op. cit., p. 51.

³⁸² C. Perez-Diaz, "L'indulgence, pratique discrétionnaire et arrangement administratif", *Déviance et société*, XVIII, 4, 1994, p. 98.

public, face à des contestations qui étaient plus souvent le fait des Noirs que des Blancs : pour des comportements identiquement respectueux ou identiquement contestataires la différence de traitement entre Blancs et Noirs disparaissait" ³⁸³. Dans un certain nombre de cas, la sanction policière d'une infraction serait, pour cette raison, autant fonction du rapport établi avec la personne du policier et du "respect" de celui-ci que de l'infraction elle-même.

À cette tendance à l'autoritarisme, on rattache parfois des comportements, en rapport avec le port de l'uniforme ou la possession d'une arme, tels que des attitudes de supériorité condescendante, se manifestant à la fois de façon verbale (ton, expressions, tutoiement) et gestuelle (menton haut buste cambré) à l'égard des simples citoyens, avec une [218] tendance aussi à se laisser aller à des familiarités, parfois à des grossièretés, déplacées, et une inclination à refuser de donner des explications sur leurs actions ³⁸⁴. Plus profondément, on pourrait aussi voir là l'origine d'un discours policier plus ou moins récurrent sur la dissolution du principe d'autorité dans la société, dont la responsabilité est imputée à d'autres institutions comme la justice ou l'école. De même, ce pourrait être aussi une des causes des préjugés des policiers à l'égard de publics portés à contester ce principe d'autorité, soit pour des raisons psychologiques, comme les jeunes, à un âge où l'affirmation de soi passe plus ou moins par des attitudes de mise en cause des habitudes traditionnelles, soit pour des raisons culturelles, comme dans le cas des minorités, habituées à d'autres modes de manifestation ou de symbolisation de l'autorité. Ce que l'on appelle le racisme policier "anti-jeunes" ou le racisme "anti-immigrés" aurait là une partie de ses racines.

Le second trait dégagé par Skolnick concerne le rapport au *danger* qu'implique le travail policier, en relation, pour une part avec le rôle d'autorité qui est dévolu au policier. Celui-ci tendrait à générer chez le policier des attitudes de méfiance et de suspicion à l'égard d'un environnement perçu comme toujours plus ou moins porteur de risques potentiels. Ce lien de la culture policière avec le danger a été parfois contesté, en faisant observer que, dans le travail quotidien, celui-ci

³⁸³ D. Black, *The manners and customs of the police*, New York, Academic Press, 1980, Chapitre IV.

³⁸⁴ D. Drummond, *Police culture*, *op. cit.*

reste exceptionnel, qu'il est, en fait d'autres professions plus dangereuses, et que, en réalité, "la situation de travail du policier n'est pas marquée par l'omniprésence du danger" ³⁸⁵. On peut toutefois objecter que, même si c'est dans des situations-limite, il n'en reste pas moins que cette dimension du travail policier, pouvant aller jusqu'au risque vital, existe, le port d'une arme étant là pour le rappeler s'il en était besoin. D'ailleurs, l'auteur de l'objection précédente le reconnaît puisqu'il écrit lui-même ailleurs : Il est constitutif de la condition policière de pouvoir à tout instant et sans préavis être appréhendée par n'importe quel autre comme un ennemi" ³⁸⁶. En fait le facteur le plus important semble ici surtout la permanence et l'imprévisibilité de la menace. Ainsi, les policiers ne peuvent ignorer ce risque, même dans leur activité de routine, car c'est dans ces cas-là qu'il s'avère en pratique le plus grand, alors que lorsque le danger est identifié et prévu la police et les policiers ont les moyens de s'en protéger. Même dans un pays pourtant peu violent comme le Québec, un observateur du travail policier peut noter :

Si la peur est une réaction ponctuelle, la conscience du danger chez le policier patrouilleur demeure une réalité permanente, généralement diffuse, un état d'esprit devant l'imprévu, devant l'inconnu [...] Pourtant, objectivement ce métier n'est pas plus dangereux que celui de travailleur [219] sur les chantiers de construction. Les statistiques le prouvent. Mais le risque du policier patrouilleur est moins calculé, moins prévisible. Il est difficile de prévoir la réaction des gens [...] À l'Institut de Police, à Nicolet, on insiste tout particulièrement sur le danger inhérent à toutes les interventions, particulièrement les plus routinières, parce que le policier, dans ces cas là, devient moins méfiant. Plusieurs policiers sont morts simplement en demandant à quelqu'un ses papiers. ³⁸⁷

³⁸⁵ D. Monjardet *"La culture professionnelle des policiers, op. cit., p. 396.*

³⁸⁶ D. Monjardet, *Ce que fait la police, op. cit., p.188.* Italiques par D.M.

³⁸⁷ J.N. Tremblay, *Le métier de policier et le management*, Sainte Foy, PUL, 1997. p. 153.

On peut en outre élargir ici l'influence de ce sentiment de menace, en notant qu'il se nourrit aussi souvent d'une perception négative des policiers concernant l'attitude du public à leur égard - les enquêtes montrant par exemple en France, que cette image policière des réactions du public est d'ailleurs beaucoup plus négative qu'elle n'est en réalité. À quoi peut s'ajouter dans certains cas un souci de se protéger d'une instrumentalisation par le pouvoir politique ou même par l'institution policière et par sa hiérarchie.

Ce sentiment de l'existence de menaces latentes, permanentes, qui amène parfois les policiers à décrire leur corps et leur institution comme une "forteresse assiégée", combiné avec le rôle d'autorité qui leur est dévolu pour s'en protéger et protéger les autres, favoriserait une autre caractéristique de la culture policière qui est la suspicion. Dans la mesure où sa fonction amène le policier à être constamment en éveil, souvent hors du travail aussi bien que durant celui-ci, pour déceler, derrière les apparences, tout ce qui est susceptible de dériver vers la délinquance et la mise en cause de l'ordre public, ou qui est susceptible d'avoir un intérêt dans la perspective d'une enquête éventuelle. Une psychologue de la Police Nationale, en France, constate ainsi :

C'est en quelque sorte un outil de travail pour le policier qui doit observer les événements courants de façon à déceler toute criminalité éventuelle. Cette suspicion devient une part de la mentalité du policier, car elle est continuellement exercée et renforcée par la culture policière. Une fois admis que toute action peut être suspecte, aucune interaction n'est sûre, tant en service qu'en dehors des heures de travail. D'ailleurs, les jeunes le disent, souvent : depuis qu'ils sont entrés dans la police, ils font plus attention à leurs fréquentations, ils font le tri de leurs relations et se méfient. ³⁸⁸

³⁸⁸ D. Lhuillier, *Les policiers au quotidien. Une psychologue dans la police*, Paris, L'Harmattan, 1987, p. 80.

Ce travers est aussi favorisé par le rôle qu'a le sens de l'observation dans un certain nombre de tâches policières, qu'il s'agisse du travail d'enquête en police judiciaire ou de celui du "gardien de la paix" en sécurité publique. De même, le fait que les policiers aient quotidiennement affaire à des interlocuteurs peu disposés à la transparence renforceraient cette tendance à la méfiance, en suspectant chez tout interlocuteur une propension [220] à la dissimulation. Dans la mentalité policière, tout tend de ce fait à devenir suspect, au point que, selon une boutade professionnelle ironisant sur ce travers, le policier en vient "à soupçonner sa grand-mère", en ayant des difficultés à adopter les attitudes de confiance que présupposent les relations sociales de la vie courante. C'est ainsi, qu'une enquête française des années 1980 sur les commissaires de police a montré qu'une proportion significative d'entre eux transpose cette méfiance dans la vie privée, en avouant faire une discrète enquête sur leur interlocuteur lorsqu'ils ont à traiter une affaire personnelle de quelque importance ³⁸⁹.

Approfondissements

Une conséquence importante de ce sentiment de menaces latentes, allié à la perception des particularités du travail policier, est aussi l'existence parmi les policiers d'un sentiment très élevé de solidarité professionnelle, fondé sur la conscience de leur dépendance mutuelle dans l'action et de la spécificité de leur métier, qui se manifeste par un sens très fort de leur identité, pouvant aller jusqu'à l'isolement, par rapport à leur environnement.

Cette solidarité, liée à l'entraide nécessaire face aux risques et aux dangers inhérents à leur mission, se traduit aussi par une certaine complicité en cas de dysfonctionnements internes ou externes de la police et face aux critiques, contrôles, interventions extérieures qu'ils peuvent entraîner.

³⁸⁹ G. Portelli, *Portrait socio-culturel des commissaires de police*, Toulouse, Publications du CERP, 1986.

La solidarité dans le cadre de la culture professionnelle signifie bien plus que le simple phénomène d'être côte à côte face au danger physique. Elle signifie également mentir pour le collègue qui comparait en cour, ou, le couvrir lors d'une enquête faite par le service lui-même. Cette solidarité souvent aveugle est assurée à l'égard des collègues en tant qu'hommes et en tant qu'individus, parce que personne ne sait quand et où il sera en difficulté ou en danger, et chaque policier doit pouvoir compter sur l'appui inconditionnel de tout autre policier. ³⁹⁰

Ce sentiment de solidarité est exacerbé lorsqu'un policier est lui-même victime de violences ou d'un meurtre. Il constitue un facteur non négligeable d'opacité du fonctionnement des services de police, si bien qu'un des réformateurs de la police américaine durant la première moitié du XXe siècle pouvait constater : "la découverte des agents agitateurs, des policiers incompetents, des policiers malhonnêtes, des policiers voleurs, demande énormément de temps, parce qu'il est impossible de persuader les policiers de se dénoncer les uns les autres. C'est une loi non-écrite [221] des services de police qu'un policier ne doit jamais témoigner contre un autre policier" ³⁹¹.

On peut noter que ce sentiment d'identité et de solidarité professionnelle se trouve renforcé par deux attributs, fréquemment liés à l'exercice de la fonction, que sont la possession d'une arme et le port d'un uniforme, qui ont pour conséquence de favoriser la conscience d'un rapprochement avec ceux qui partagent ces caractéristiques et d'une différence avec ceux qui ne les présentent pas :

³⁹⁰ T. Buckner, N. Christie, E. Fattah "Police et culture", in Szabo, *Police, culture et société*, op. cit, p. 70.

³⁹¹ A. Volmer, cité *ibid.* p. 70.

Pour ses pairs, l'uniforme et l'arme accusent la similitude, alors que, pour les autres, ils mettent en avant les différences. La cohésion du groupe se construit et se renforce sur l'écart la distance, voire l'opposition aux autres, au public. Ils opèrent un rapprochement vis-à-vis des collègues, et un éloignement des autres. ³⁹²

Ces réactions s'accompagnent d'un processus cumulatif, dans la mesure où les difficultés qui peuvent naître de ce sentiment de "différence" et d'isolement conduisent souvent le policier à se tourner vers ses collègues pour rechercher compréhension et soutien, en favorisant ainsi un repliement sur l'identité professionnelle et la valorisation du milieu de travail. Un mécanisme semblable fonctionne aussi lorsque beaucoup de policiers ont à faire un "travail de deuil" pour faire face aux désillusions que crée souvent l'expérience du métier au regard des représentations séduisantes et sur-valorisantes ayant motivé initialement le choix de celui-ci ³⁹³.

Ce mécanisme de repliement identitaire a pour conséquence de créer plus ou moins consciemment un sentiment de différenciation entre l'institution policière et ses membres, d'un côté, et leur environnement de l'autre. Comme le note l'un d'eux, le policier tend souvent à fonctionner intellectuellement et psychologiquement sur la base d'une vision du monde de type binaire :

³⁹² D. Lhuillier, "Psychologie du port de l'arme et de l'uniforme", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 9, mai-juillet 1992, p. 144.

³⁹³ Dans le travail policier, "les recrues sont largement attirées par la perspective d'un travail aventureux et passionnant. Dans la réalité, de telles activités sont peu nombreuses et peu fréquentes [...] Dans le travail de police, le problème le plus difficile à résoudre consiste à apprendre à se contenter" (J. Van Maanen, "Comment devient-on policier ?" (1978) in *Connaître la police*, op. cit, p. 130-131).

Traditionnellement nous, policiers, pensons le monde de façon dichotomique : il y a nous et les autres, l'Etat et la société civile, les "parties saines de la population" et les "classes dangereuses", d'un côté, la police, ses ressources et ses contraintes et d'un autre côté, le public, ses problèmes et ses exigences contradictoires. ³⁹⁴

Ainsi que le souligne implicitement ce texte, et on retrouvera le problème un peu plus loin, cette dichotomie ne traduit pas seulement une approche [222] spécifique de la réalité, elle s'accompagne aussi du sentiment d'une contradiction et d'une situation conflictuelle entre ces éléments de la réalité, qui peut virer à une perception obsidionale des rapports entre "eux" et "nous".

D'autres chercheurs, comme Egon Bittner, ont souligné, en approfondissant le schéma de Skolnick un autre élément qui apparaît ici en filigrane des réactions liées à la solidarité, qui est l'inclination à la dissimulation et à la protection par rapport aux regards extérieurs, se traduisant par une tendance au secret, à la fois dans les relations entre la police et son environnement, mais aussi, souvent, à l'intérieur même des services, dans les rapports entre services, et parfois même entre policiers. ³⁹⁵

Les membres d'une même équipe ne parlent pas d'eux-mêmes en présence de policiers qui n'en font pas partie, le personnel ne parle pas de ses pairs en présence des officiers et bien entendu, aucun membre du service ne parlera de ce qui est en rapport avec le travail policier à une personne de l'extérieur. De toute évidence, la loi du silence n'est pas uniforme à tous ces

³⁹⁴ J.C. Monet, "La nécessaire adaptation de la police dans les démocraties occidentales", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1993, n° 21, p. 184.

³⁹⁵ Un policier français note ainsi dans ses souvenirs : 'J'ai connu des policiers aux poches bourrées de noms, d'adresses, de numéros de voiture ou de téléphone qu'ils gardaient jalousement pour eux. Je constate que le sens de la collectivité s'améliore, mais je serais étonné que cette manie n'ait pas quelque survivance' (H. Gevaudan, *Flic. Les vérités de la police*, 1980, Lattes, p. 110).

niveaux. Les sujets de conversation qui ne peuvent jamais être mentionnés devant une personne de l'extérieur peuvent l'être entre pairs. Cela reflète seulement les différents degrés de dissimulation. Dans un sens plus large, les services de police se caractérisent par une circulation incroyablement compliquée de données confidentielles, compliquée par un refus systématique de fournir des informations. ³⁹⁶

Ce comportement correspond non seulement à ce qui est vécu comme une exigence fonctionnelle, mais il constitue aussi un signe de l'intégration au groupe professionnel et de l'allégeance à celui-ci, car comme le notait Westley, "la dissimulation, c'est la loyauté entre les membres du groupe, elle reflète la solidarité avec lui et traduit une profonde participation à celui-ci. La dissimulation, c'est aussi la solidarité parce qu'elle regroupe les policiers en un front commun face au monde extérieur, en créant un consensus au moins sur ce point" ³⁹⁷

À cette tendance à la dissimulation, certains comme Taylor Bruckner ont associé la *ruse*, en relation avec les habitudes de travail qui sont impliquées par le caractère d'affrontement interpersonnel de beaucoup de situations policières, à propos desquelles on a souvent évoqué "le jeu du chat et de la souris". Un commissaire français, spécialiste de police judiciaire, remarque ainsi :

Dans ce métier, le doute est à la base de toute recherche. On utilise sans cesse la rouerie, la malignité, le vice, et rarement la franchise, la loyauté. [223] On en arrive insensiblement à se déformer involontairement avec une entière bonne foi, une inaltérable sincérité, une honnêteté sans faille. ³⁹⁸

La ruse constitue notamment pour le policier un moyen de s'adapter aux restrictions à l'usage de la force et aux contraintes que lui im-

³⁹⁶ E. Bittner, Cité in *Police, culture et société, op. cit.*, p. 69.

³⁹⁷ A. W. Westley, Cité in *Police, culture et société, op. cit.* p. 70.

³⁹⁸ H. Gévaudan. *Tiens, vous faites ce métier là !* Paris, Fayard, 1974. p.152.

posent les procédures légales, aussi bien dans les pratiques d'enquête et d'interrogatoire en police judiciaire que pour la gestion de situations délicates en sécurité publique ou, même, pour la recherche de l'information en matière de police de renseignement.

Enfin une autre caractéristique serait une tendance au *conservatisme*. Aux États-Unis, cette observation a été liée aux sympathies que les policiers pourraient avoir pour des organisations politiques présentant cette orientation, ce qui s'est effectivement produit par exemple, dans les années 1960-1980, à l'époque où s'est particulièrement développée la sociologie de la police. Les chercheurs anglais sont allés dans le même sens, en constatant une inclination favorable aux thèses du parti conservateur des associations professionnelles de policiers dans les années 1970-1990. En revanche, cette orientation "conservatrice", définie en termes de préférences partisans, est assez loin de se vérifier systématiquement dans d'autres pays. C'est ainsi qu'en France, dans le dernier quart du vingtième siècle, les syndicats policiers, dans les années 1970-1990, se sont caractérisés par des prises de position plutôt favorables aux partis de gauche ³⁹⁹. En revanche, cette observation est semble-t-il, plus exacte si l'on fait référence à ce que l'on a appelé précédemment le discours idéologique "conservateur", avec notamment sa vision peu optimiste de la nature humaine et son accent mis sur l'utilité des règles et des institutions pour remédier à ses errements, accompagné d'un discours nostalgique sur la "perte des valeurs", comme chez ce policier français déplorant que "dans une société privée de sens et de ses valeurs fondatrices, le seul repère finit par être la punition puisqu'il n'y a plus d'adhésion à un bien commun" ⁴⁰⁰.

Si on peut être réservé lorsque cette notion d'inclination "conservatrice" est définie en termes de proximité partisane, en revanche, cette orientation peut être rattachée, d'une manière plus subtile, à l'essence de la fonction policière. En effet par nature, la police a officiellement et juridiquement en charge la protection de l'ordre et l'exécution des lois, tels que cet "ordre" et ces "lois" se présentent à un moment donné, en les protégeant contre ce qui est susceptible de les contester, ce

³⁹⁹ J.L. Loubet del Bayle, "L'état du syndicalisme policier", *Revue d'Administration Publique*, 1999, n° 91, pp. 434-444.

⁴⁰⁰ J.P. Cléménçon, *Les mémoires d'un policier inconnu*, Paris, Les Editions des écrivains, 2000, p. 189.

qui conduit effectivement la police à agir pour "conserver" l'ordre établi. En outre, on peut ajouter que cette attitude "conservatrice" ne constitue pas pour le [224] policier une opinion gratuite, sans conséquences. En effet cette mission "conservatrice" peut impliquer fonctionnellement pour le policier d'avoir, dans des cas-limite, à risquer sa vie, un risque qu'il peut hésiter à prendre s'il ne croit pas à la légitimité et à l'utilité de la défense de cet ordre. On peut donc considérer que l'exercice même de la fonction policière comporte effectivement une logique "conservatrice". Par ailleurs, la même logique "conservatrice" peut expliquer aussi - avec les considérations sur l'autoritarisme qui ont été évoquées plus haut - la méfiance critique à l'égard de groupes qui se situent plus ou moins en marge par rapport aux comportements dominants, comme les jeunes, les minorités ethniques ou sexuelles. Enfin, de cette tendance au conservatisme il serait possible de rapprocher certains traits culturels relevés par Robert Reiner comme le "machisme". ⁴⁰¹

Cela étant le contact étroit avec la réalité sociétale, que suppose l'exercice de son métier, peut permettre au policier de percevoir l'évolution de l'environnement sociétal, et le sensibiliser dans certains cas aux changements qui peuvent être souhaitables dans une société et aux décalages qui peuvent survenir entre l'évolution des réalités sociales et les règles qu'il a à leur appliquer. Ce que note ce responsable policier français lorsqu'il constate :

On ne dira jamais assez combien le flic est le contraire même d'un conservateur, au sens politique du terme, tant sa survie dépend de son aptitude à comprendre et analyser les mutations de son temps. ⁴⁰²

Entre les faits qu'il côtoie chaque jour et le droit dont il est l'instrument le policier peut se trouver, pour cette raison, dans des situations peu confortables, particulièrement lorsque la société connaît des changements accélérés. Le policier, note un autre policier, est alors souvent "coincé entre le marteau de l'opinion qui s'impatiente et l'en-

⁴⁰¹ *The Politics of the Police, op. cit.*

⁴⁰² C. Pellegrini, *Flic de conviction*, Paris, A. Carrière, 1999, p. 92.

clume des gouvernants qui réfléchissent" et se trouve considéré comme "rétrograde par le public s'il s'en tient aux règles établies, aventuriste par ses chefs s'il devance le signal officiel" ⁴⁰³. Ces remarques confirment le divorce possible entre une logique institutionnelle et professionnelle, conservatrice presque par définition, et une logique sociétale qui peut pousser à une orientation différente, d'autant que cette orientation peut être renforcée par une perception spécifique, souvent pessimiste, de l'évolution de la société.

Pessimisme et ressentiment ?

Ces approches peuvent en effet être complétées par la référence à deux concepts, qui ont été introduits dans l'analyse de la culture policière par Arthur Niederhoffer, les concepts de "cynisme" et de "ressentiment" ⁴⁰⁴. [225] Le mot de "*cynisme*" doit être employé avec prudence, car ce terme n'a pas en anglais exactement la même signification et les mêmes connotations qu'en français. Il implique ici l'idée que l'exercice de la profession policière induit d'une façon plus ou moins accentuée une vision particulière de la société, et même, plus largement, de l'humanité. Cela tient d'abord au fait que le policier est conduit à percevoir, de manière générale, l'envers des choses et la distance qu'il peut y avoir entre les apparences de la société et des hommes et des réalités qui sont souvent beaucoup moins reluisantes et beaucoup plus sordides. D'autre part ce phénomène est accentué par le fait que, de manière plus concrète, la pratique professionnelle quotidienne des policiers leur donne aussi une vision partielle de la réalité sociale, en les amenant à se trouver plus particulièrement en contact avec des milieux sociaux marginaux, déviants ou potentiellement déviants, une situation que certains policiers traduisent parfois en disant qu'ils sont "les éboueurs de la société".

La perspective "cynique" qui résulte de cette fréquentation quotidienne de la misère, de la corruption, de la violence, se caractérise par une tendance à une perception *pessimiste* de la société et de la vie,

⁴⁰³ H. Gevaudan, *Flic. Les vérités de la police*, op. cit. p. 222.

⁴⁰⁴ *Behind the Shield*, New York, Anchor Books, 1966.

dans laquelle se mêlent à des doses variables, des sentiments d'écœurement de désabusement, d'impuissance, de fatalisme. De fait cette tonalité se retrouve dans nombre de confidences faites par les policiers lorsqu'ils parlent de leur métier, en leur donnant la tonalité "conservatrice" évoquée précédemment. Ainsi dans ce témoignage d'un inspecteur de police français évoquant particulièrement ses débuts en sécurité publique :

À Evreux, en tant qu'inspecteur de commissariat, j'ai fait, bien sûr, d'innombrables enquêtes, enregistré des plaintes par paquets, arrêté quelques "brigands" de dernière catégorie, petits voleurs minables, escrocs d'envergure modeste, obsédés de toute nature et j'ai empoigné à bras le corps l'humanité telle qu'elle est. La police est un des métiers où l'on touche du doigt au plus près, les plaies du monde, où l'on découvre, sans même ses hail-
lons, la misère morale, les turpitudes les plus variées, à tous les niveaux sociaux. C'est d'abord cela que j'ai aimé dans mon métier et c'est ce qui me reste. J'ai appris que le monde qui m'entourait était parfois une véritable marmite de crapauds : de temps à autre aussi, rarement peut-être, j'ai vu de belles choses. Et puis, après tout le monde est ce qu'il est. Il faut s'y faire... Alors je m'y suis fait. ⁴⁰⁵

⁴⁰⁵ A. Levergeois, *J'ai choisi la DST*, Paris, Flammarion, 1978, p. 13. La même orientation se retrouve dans ces propos d'un commissaire de police : "L'horreur est familière à ceux dont la fonction est d'observer, de scruter d'interroger, d'étudier une société qu'ils ont la charge de surveiller et de maintenir, et au besoin de mater. [...] Il est vrai que les policiers ne sont pas des bien-pensants. La vie, la vie sombre, de haine et de fiel, de souffrance, de vice, la vie absurde, dégradante, que mènent les hommes, du berceau au cimetière, à l'amour, à la guerre, ils la voient de près ; chaque jour, à chaque instant quel spectacle affreux ! Ils ne croient plus en rien finalement qu'en l'indulgence et la pitié et désespèrent en l'espoir " (J. Lantier, *Le temps des policiers*, Paris, Fayard, 1970, p. 33 et p. 59).

[226]

Ce texte semble assez représentatif de ce réalisme désenchanté, sans illusion, que les auteurs anglo-saxons, à la suite de Niederhoffer, qualifie de "cynisme". Cinquante ans plus tôt on trouve sous la plume d'un autre policier français des considérations qui incitent à considérer qu'il s'agit bien là d'un trait essentiel et récurrent de la culture policière :

La police administrative, comme la police judiciaire, a besoin pour exercer sa surveillance d'avoir un pied dans tous les bas-fonds sociaux, d'explorer toutes les sentines, d'être en contact permanent avec toutes les turpitudes de la misère et du vice. Est-il possible de remuer toute cette boue impunément, sans conserver de cette ambiance malsaine un scepticisme blasé, un esprit enclin à voir partout noirceur et vice ? ⁴⁰⁶

Certains ajoutent qu'à côté des leçons de l'expérience, ce "pessimisme policier" peut être aussi chez les policiers le produit inconscient d'un intérêt corporatif, car "si la nature humaine était perfectible et si les individus pouvaient être définitivement amendés, leur propre travail tirerait à sa fin" ⁴⁰⁷.

Par ailleurs, Niederhoffer a complété son analyse en empruntant au philosophe allemand Max Scheler le concept de "*ressentiment*", dans la mesure où il lui apparaît que cette vision "cynique" de la société, de l'humanité, tendrait à entraîner souvent chez les policiers une image négative d'eux-mêmes et de l'exercice de leur métier, l'impression d'être impuissants et incompris de leur environnement aussi bien interne qu'externe, et de se heurter à des réactions d'ingratitude et de critique injustifiées, en étant les bouc-émissaires d'une société dont ils se sentiraient rejetés et qu'ils auraient aussi eux-mêmes tendance à rejeter et à regarder avec une agressivité rancunière. Cette attitude associe souvent le sentiment d'une utilité sociale de la police au senti-

⁴⁰⁶ L. Ameline, *Ce qu'il faut connaître de la police et de ses mystères*, Paris, Boivin, 1926, p. 149.

⁴⁰⁷ H.S. Becker, *Outsiders*, *op. cit.* p. 180.

ment que cette utilité n'est pas perçue et reconnue par ceux à qui elle profite. Les policiers français font ainsi volontiers leur la remarque du philosophe Fontenelle lorsque celui-ci notait :

Les citoyens d'une ville bien policée jouissent de l'ordre qui y est établi sans songer combien il en coûte de peines à ceux qui l'établissent et le conservent. ⁴⁰⁸

Le policier tend alors à se considérer comme le "dernier rempart" - *the thin blue line*, selon la rituelle formule anglo-saxonne ⁴⁰⁹ en usage en Grande-Bretagne et aux États-Unis - protégeant un monde menacé, qui, pourtant ne semble pas reconnaître l'intérêt de son rôle.

Cette orientation de la culture policière paraît assez générale et un observateur, lui-même ancien policier, pouvait au début des années [227] 1990, souligner l'existence d'un "malaise policier", d'une "crise policière" dans beaucoup de pays occidentaux, se traduisant par le développement chez les policiers d'un sentiment de divorce avec leur environnement, suscitant une réaction d'"amertume générale" :

"Démotivation", "frustration", "stress", "découragement" "passivité" et "déresponsabilisation" constituent une sorte de vocabulaire commun aux agents de base et à l'encadrement intermédiaire des polices de beaucoup de pays occidentaux [...] Les policiers ont le sentiment que leur travail n'est pas apprécié à sa juste valeur, ni par le public, ni par les autorités et leur hiérarchie. Les policiers ont le sentiment d'être placés en permanence sous une suspicion généralisée et croissante de la part des citoyens, des médias, des magistrats et des responsables politiques. ⁴¹⁰

⁴⁰⁸ Cité par exemple en exergue du livre de H. Gevaudan, *Flic. Les vérités de la police*, op. cit.

⁴⁰⁹ La "mince ligne bleue" censée séparer la "civilisation de la "barbarie".

⁴¹⁰ J.C Monet "La nécessaire adaptation de la police dans les démocraties occidentales", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1993, n° 21, p. 192.

Déjà, dans ses travaux précurseurs des années 1950, A. Westley avait noté comment cette amertume, face à l'incompréhension de l'environnement peut se cumuler avec l'exercice quotidien du métier pour générer effectivement des comportements de "ressentiment" du type de ceux analysés par Niederhoffer.

Le monde du policier est rempli de dégradations, de corruption, d'insécurité. Il voit tout le monde mal intentionné, exploiteur d'autrui, lui-même se perçoit comme victime de l'injustice, incompris, défié. Il ne rencontre que ceux qui agissent contrairement aux lois, ou les utilisent pour leur avantage. Il est exposé à l'immoralité publique. Il devient cynique. Il lui semble que les dirigeants de la société sont des escrocs, des gens sans scrupule. Sa moralité ne fonctionne alors que par expédients et son image de soi finit par être celle du martyr. ⁴¹¹

On voit bien comment les diverses composantes de la culture policière, dégagées précédemment ont ici tendance à se recouper et à être interdépendantes, avec les liens qui apparaissent dans ce texte entre cynisme, suspicion, isolement et ressentiment.

Discussions et controverses

Cette approche de la culture policière, qui a été particulièrement le fait de chercheurs américains et est pour une assez large part corroborée par des auteurs anglais récents comme Robert Reiner ⁴¹², a fait l'objet de discussions en la taxant d'ethnocentrisme, et en considérant qu'elle est trop influencée par la situation des polices nord-américaines. On a souligné aussi que les bases empiriques sur lesquelles se fondent ces conclusions sont parfois très étroites, certaines étudées démentant même ce qui est affirmé par d'autres. Par ailleurs, à côté de la mise en cause du relativisme culturel et géographique, on a

⁴¹¹ *The Police : A sociological Study of Law, Custom and Morality, op. cit.*

⁴¹² *Politics of police, op. cit.*

fait aussi valoir qu'à l'intérieur [228] d'une même police, étant donné la diversité des situations de travail concrètes des policiers, il est aventureux d'affirmer l'existence d'une "vision du monde", d'une "mentalité", d'une "personnalité de travail" aussi homogène qu'on semble le dire. Enfin, on observe que les attitudes des policiers ont aussi tendance à se différencier, non seulement en fonction des services et de leur environnement mais aussi en fonction de leur place dans la hiérarchie, les réactions des policiers de terrain n'étant pas obligatoirement les mêmes que celles de l'encadrement et de la haute hiérarchie policière ⁴¹³. Par ailleurs, l'ancienneté dans le métier n'est pas non plus sans incidence en ce domaine ⁴¹⁴. Même, si ces remarques peuvent conduire à relativiser et à nuancer des affirmations trop péremptoires ⁴¹⁵ il semble cependant que la notion de culture policière reste un élément à prendre en considération pour cerner le fonctionnement des institutions policières.

En tout cas, quel que soit le degré d'universalité de ces analyses, on peut considérer que plus les valeurs et les orientations de la culture policière sont prégnantes et spécifiques, et plus se trouvent favorisées l'autonomisation ou l'insularité de la police, avec les répercussions que cela peut entraîner sur l'exercice de son pouvoir d'appréciation. Certains auteurs insistent particulièrement sur cette conséquence de l'existence d'une culture policière spécifique, en soulignant même, que ce souci de "protection" constitue inconsciemment la cause principale de son développement. Telle était l'analyse du chercheur américain Taylor Bruckner, qui avait tendance à y voir la conséquence de la

⁴¹³ Sur la situation dans la Gendarmerie française, cf, par exemple, F. Dieu, "Le corps et l'esprit gendarmiques" in G.J. Guglielmi, C Haroche, *L'esprit de corps, démocratie et espace public*, Paris, PUF, 2004, pp. 299-322.

⁴¹⁴ Cf. D. Drummond. Celui-ci distingue ainsi trois étapes dans la carrière policière. les quatre premières années ; entre 4 et 20 ans d'ancienneté ; enfin au-delà de 20 ans. *Police culture op.cit.*

⁴¹⁵ Cf. dans ce sens D. Monjardet *Ce que fait la police, op. cit* et son étude (avec C Gorgeon) sur la socialisation professionnelle dans la police (Paris, Rapport IHESL 2004) qui tend à montrer, sur la base d'une étude empirique des attitudes, que leur homogénéisation après 8 ans d'exercice du métier reste limitée.

multiplicité des attentes sociales et institutionnelles qui, selon lui, pèsent sur les policiers ⁴¹⁶ :

La police est entourée de tous côtés par des institutions qui font des demandes sans fin, qui l'appuient mais non sans rancune, ou qui essayent activement de bloquer ou de contrecarrer ses desseins. Pour cette raison la police se protège hermétiquement par la dissimulation, la solidarité, la suspicion, la ruse et le conservatisme, dans le but de maintenir l'équilibre délicat entre des forces sociales opposées les unes aux autres.

Non seulement ces demandes sont multiples, mais encore elles sont disparates, confuses, souvent contradictoires, et de ce fait difficilement gérables à la satisfaction de tous les acteurs sociaux auxquels la police à affaire :

[229]

La police est impliquée dans des conflits de tous les côtés, est en contact avec les éléments les plus respectables et les moins respectables de la société. La police doit répondre aux demandes d'ordre légal et moral, elle doit appliquer la loi aussi bien que maintenir l'ordre, elle doit obtenir des informations en compromettant l'application de la loi, elle doit pour s'assurer le soutien du public, travailler dans le cadre de la morale publique, sans violer pour autant les règlements légaux, elle doit être sensible au changement de climat politique sans paraître être politisée, elle doit ménager la criminalité et donner l'impression qu'elle est en train de l'éliminer. La police doit être ouverte aux demandes vagues de la communauté tout en respectant les droits civiques de ceux qui, à son avis, ne les méritent pas ; elle doit être techniquement efficace tout en étant politiquement consciente : on s'attend à ce qu'elle défende le *statu quo* à la fois contre les protestations légitimes et les changements révolu-

⁴¹⁶ T. Buckner, "Police et culture", in Szabo (ed), *Police, culture et société*, op. cit. p. 73

tionnaires. En un mot on demande à la police d'être à tous et pour tous.

La culture policière aurait donc pour fonction latente d'assurer à la police et aux policiers une sorte d'auto-protection, celle-ci étant elle-même facteur d'autonomisation.

Un certain nombre de variables ont d'ailleurs une influence sur cette spécificité. Ainsi, le recrutement précoce - éventuellement avec des écoles préparatoires de "cadets" - comme la socialisation professionnelle "sur le tas", ou une formation exclusivement assurée par des policiers, ont tendance à la favoriser, avec le *leitmotiv* assez généralement constaté, quels que soient les pays, selon lequel le métier de policier ne s'apprend pas à l'école, mais sur le terrain, dans la rue, au contact de la réalité quotidienne, en se nourrissant de l'expérience des "anciens", comme le rappelle cet ancien policier français dans des "lettres à un jeune flic" :

Je ne te le dirai jamais assez, c'est un métier qui s'apprend essentiellement sur le terrain, au contact de ceux qui ont de l'expérience. ⁴¹⁷

Il en est de même pour le recrutement "monodimensionnel", consistant à recruter tous les policiers par la base, avec ensuite des mécanismes de promotion interne pour l'organisation de l'encadrement hiérarchique (exemple des USA, de l'Angleterre ou du Québec). On constate en outre que des variations sont perceptibles selon la spécialisation des services de police ou l'âge et la carrière des policiers.

Les conditions sociales et institutionnelles de l'exercice quotidien du métier ne sont pas non plus sans conséquence sur l'existence et le développement de cette identité culturelle, celle-ci étant d'autant plus forte que la vie personnelle du policier est imbriquée dans celle de l'institution à laquelle il appartient, comme, par exemple, dans le Japon de la deuxième moitié du XXe siècle :

⁴¹⁷ M. Alexandre, *Lettres à un jeune flic*, Paris, Balland, 1994, p. 67.

Être policier n'est pas seulement un travail, c'est un mode de vie. De longues heures de service au rythme irrégulier séparent la police du reste [230] du monde. Les possibilités de socialisation du policier hors du milieu sont limitées, même dans sa propre famille. Le travail lui-même est accompli en groupe [...] Les policiers travaillent ensemble, mangent et dorment ensemble, partagent les tâches d'entretien. Ils évoquent entre eux les détails de leurs activités, et pas seulement celles en rapport avec leurs missions professionnelles. Les policiers sont encouragés à avoir des loisirs ensemble. Exercices de calligraphie, art des bouquets, photographie sont des activités présentes dans les couloirs des locaux de police. [...] Les heures de service aux États-Unis sont des heures de travail, ces heures, au Japon, sont des heures de vie communautaire, avec d'importantes conséquences non-professionnelles. Ces heures de service contribuent à créer et développer une communauté d'un type particulier. ⁴¹⁸

Cette "pression" communautaire est ici, pour une part liée à des habitudes culturelles spécifiquement japonaises, qui valorisent de manière générale les relations de travail, mais elle est aussi en rapport avec certains aspects du travail policier, qui ont partout des conséquences du même type, et que l'on peut retrouver ailleurs d'une façon plus ou moins accusée, avec une influence variable sur le degré de spécificité et d'intériorisation de la culture policière.

L'exemple japonais montre aussi que le même phénomène de développement d'une forte identité communautaire chez les policiers peut s'accompagner de connotations qui peuvent être sensiblement différentes. Une étude comparative souligne ainsi que ce qui est par exemple aux États-Unis, la conséquence d'un sentiment de rejet de l'environnement sociétal est au Japon le résultat de choix, qui ont tendu à valoriser l'institution policière et ses membres, en exaltant, à travers l'accent mis sur leur spécificité, un sentiment de fierté professionnelle.

⁴¹⁸ D.H. Bayley, *Forces of order : policing modern Japan*, op. cit. p. 65.

Les policiers américains ont aussi conscience d'appartenir à un groupe spécifique. Mais il y a une différence cruciale. Au Japon, la communauté policière a été créée volontairement ; la conscience de son identité, entraînant une distance par rapport à son environnement a été favorisée pour augmenter son prestige. L'esprit communautaire est encouragé pour aider les policiers à assurer leurs missions. Aux États-Unis, l'identité est accidentelle et fondée sur le sentiment d'une incompréhension et parfois d'un rejet des autres. Les policiers américains se sont repliés sur eux mêmes contre leur gré, leur esprit de corps est défensif, comme celui d'une minorité persécutée. ⁴¹⁹

Si l'on retrouve dans les deux cas une forte conscience identitaire, celle-ci n'est donc pas vécue de la même manière, et la culture policière japonaise de la fin du XXe siècle était moins marquée par la dimension du ressentiment que celle de la police américaine. On peut noter que ces caractéristiques de la culture policière peuvent se modifier, en fonction du contexte externe et interne, dans le temps. Ainsi, si la culture policière [231] anglaise était plutôt proche du cas japonais durant la première moitié du XXe siècle, elle a eu tendance à se rapprocher du modèle américain à partir des années 1960.

Ces exemples soulignent comment l'interaction des facteurs internes et des rapports externes avec l'environnement peut contribuer à modeler les orientations de la culture policière, avec, notamment, l'influence que peuvent avoir les caractéristiques de l'environnement politique et l'état des rapports de la police avec la société en général, et le public en particulier. Ainsi, une situation de décalage entre l'action du système politique (et l'ordre dont il est le garant) et les attentes ou réactions de l'environnement sociétal, contribuant à isoler la police, est par exemple susceptible de renforcer la spécificité de la culture policière et sa fonction d'auto-protection, ce qui est assez souvent le cas dans des contextes politiques autoritaires, alors qu'au contraire un contexte démocratique tend à essayer de réduire cette spécificité.

⁴¹⁹ *Ibid*, p. 72.

3 – AUTONOMISATION ET PROFESSIONNALISATION

[Retour à la table des matières](#)

Dans un certain nombre de cas, un autre facteur d'autonomisation réside dans la tendance à la *professionnalisation* de la police, telle que cette orientation a pu être mise en valeur et développée dans un certain nombre de pays, par exemple aux États-Unis, avec les premières recherches en matière de sociologie de la police, ou plus récemment en France. Or, pour une part, ce thème de la professionnalisation entraîne plus ou moins explicitement des conséquences allant dans le sens d'une autonomisation des institutions policières et des policiers, et ce pour remédier à un certain nombre de dysfonctionnements et mettre un terme à un certain nombre de critiques mettant en cause le fonctionnement de la police, tant du fait du public que du fait des policiers eux-mêmes.

Il faut dès maintenant noter que ce terme a ici une portée sociologique, qui va au-delà de l'idée commune de création d'un corps d'individus spécialisés, formés et rémunérés pour assurer les tâches de police. Au sens que lui donnent les sociologues, une profession est en effet un groupe constitué d'individus, dont les fonctions, au service d'une finalité socialement valorisée, exigent un ensemble relativement complexe de connaissances, nécessitant un processus spécifique de formation, et dont l'application à des situations variées implique une certaine autonomie d'appréciation, dans le cadre d'orientations générales définies par une éthique professionnelle plus ou moins contrôlée par les pairs ou par une institution corporative. À partir de là on a pu considérer qu'une "profession" se caractérise par : un niveau élevé de recrutement, une théorie de la fonction impliquant un corps de connaissances, un idéal altruiste de service, une formation relativement longue, un code déontologique, une habilitation de ses membres, une liberté d'action et un contrôle autonome, [232] une fierté professionnelle de ses représentants, une reconnaissance en termes de pres-

tige et de statut social. ⁴²⁰ Pour les sociologues américains, la médecine ou certaines activités judiciaires (avocat, magistrat) constituent des exemples-type d'activité "professionnelle" présentant ces caractéristiques.

Police et professionnalisation

Ce mouvement tendant à faire accéder la police à ce niveau "professionnel" s'est particulièrement développé aux États-Unis, dans les années 1930-1970, et on le retrouve à l'œuvre, de façon plus implicite, dans d'autres pays, même si on a contesté la possibilité de retrouver toutes les caractéristiques précédentes dans l'organisation et le fonctionnement des services de police. En tout cas, l'exemple américain est particulièrement intéressant, d'une part parce que ce phénomène s'y est développé de manière plus systématique que dans d'autres pays et d'autre part, parce que cette expérience a permis aussi de mettre en lumière les aspects ambigus qu'elle peut comporter.

Dans cette perspective, aux États-Unis, une première démarche a consisté à valoriser la fonction sociale de la police, en l'assimilant aux professions "vitales", ayant un rapport avec la vie et la mort des individus, le policier se trouvant alors, par exemple, rapproché du médecin, du soldat ou du prêtre, en soulignant la vocation "altruiste" à servir la société et à assister les autres citoyens que cela peut comporter. La nécessité de compétences spécifiques pour faire face à ce type de responsabilités conduit logiquement à demander pour la police un recrutement plus sélectif, sur la base de critères objectifs, scolaires et intellectuels, et le développement d'une formation systématique, plus longue, de type semi-universitaire. Comme on le constate, par exemple, dans cette comparaison entre policier et médecin :

⁴²⁰ Cf. Broderick *Police in time of change*, Morristown General Learning Press, 1977.

Il n'y a pas deux professionnels dans le domaine de l'aide à la société qui soient aussi proches que ceux là. Le médecin a une sorte d'autorité, avec un pouvoir de vie et de mort lors de situations qui impliquent des désordres physiques, tandis que le policier détient les mêmes pouvoirs en cas de désordre social. Mais alors que le médecin reçoit une formation d'un minimum de 11 000 heures, le policier ne s'y entraîne que pendant près de 200 heures. ⁴²¹

De même, les premières recherches intellectuelles en matière de sociologie de la police et les premières réflexions de type sociologique sur l'institution policière et ses pratiques, dont les réformateurs des années 1940-1960 furent les initiateurs, ont constitué un premier ensemble de connaissances pour une théorisation de la fonction, en s'accompagnant, [233] parallèlement, d'une technicisation croissante de certains services, comme la police criminelle.

Par ailleurs, en mettant l'accent sur le pouvoir d'appréciation dont dispose et doit disposer le policier sur le terrain, ces analyses étaient aussi amenées à souligner la nécessité de bâtir une éthique policière et une déontologie professionnelle pour guider sa mise en œuvre, assorties de mécanismes de contrôle interne :

Selon ce modèle, les policiers étaient des professionnels et la police une profession. Comme les médecins, les hommes de loi, les professeurs ou les ingénieurs, les policiers étaient invités à adopter des critères de recrutement rigoureux, à allonger leur temps de formation, à être au service de leurs clients, à se dévouer à l'intérêt public, à se soumettre à un code éthique et à mettre en œuvre un large éventail de compétences. ⁴²²

⁴²¹ M. Bard, "The role of Law Enforcement in the Helping System", *Community Mental Health journal*, 1970, 7, p. 154.

⁴²² R.M. Fogelson, *Big-city police*, Cambridge, Harvard University Press, 1977, p.155.

Toutefois, cette thèse de la "professionnalisation" de la police s'est heurtée à plusieurs obstacles. Comme la diversité multiforme des activités et des problèmes auxquelles peuvent avoir à faire face les policiers, notamment en sécurité publique, ce qui rend difficile l'organisation d'une formation très spécialisée, fondée sur des savoirs repérés et codifiés, réalité que reflètent d'ailleurs les analyses sur le "pouvoir d'appréciation" de la police et sur sa nécessité pour faire face à des situations comportant souvent une large part d'imprévu. Par ailleurs, les considérations en termes d'image et de valorisation sociale s'accordent mal avec la façon plutôt négative dont les policiers perçoivent souvent leurs rapports avec le public, même si certains prétendent que la professionnalisation devrait remédier aux déficits de la profession policière sur ce point ⁴²³.

Quoi qu'il en soit des problèmes conceptuels qu'elles peuvent impliquer, les considérations sur la professionnalisation sont et ont été à l'évidence des facteurs d'autonomisation de la police. C'est ainsi qu'aux États-Unis, cette sorte d'idéologie de la professionnalisation a eu deux prolongements, convergeant tous deux vers une plus grande autonomie de la police, pour mettre un terme à un certain nombre de phénomènes dont les conséquences étaient perçues comme négatives, tels que l'incompétence, la corruption, la brutalité, les comportements illégaux de nombreux policiers. Pour y remédier, le premier objectif des réformateurs faisant référence à ce modèle a été de mettre un frein à la politisation des polices américaines, qui résultait de leur caractère local et des pratiques de clientélisme politique, lesquelles influençaient à la fois leur recrutement, par l'application du *spoils-system*, et leur comportement, par les interventions partisans des responsables politiques élus et des "machines électorales" des partis.

[234]

Cette volonté a été incontestablement en arrière plan de cette thématique de la professionnalisation, car, comme le note un spécialiste de l'histoire de la police américaine :

⁴²³ Broderick, *Police in time of change*, op. cit.

Si les policiers sont des professionnels, ils doivent être à l'abri des pressions politiques comme les médecins, les hommes de loi, les professeurs ou les ingénieurs. Ils ont à être guidés exclusivement par des considérations professionnelles, sans que s'y mêlent des préoccupations politiques, dans l'élaboration des règlements, dans l'évaluation du personnel, dans les sanctions disciplinaires et dans la gestion des services. Si la police est une profession, les policiers ne peuvent être sous la dépendance des élus, pas plus que les militaires, dont ils étaient souvent rapprochés par la première génération de réformateurs, ne sont dépendants d'autorités civiles. En d'autres termes, comme les médecins, les professeurs, les hommes de loi, les ingénieurs, les policiers ne peuvent être responsables que devant leurs collègues. ⁴²⁴

On voit bien par là que la référence au caractère "professionnel" de la police a pour conséquence une volonté d'autonomisation par rapport au système politique, en insistant sur les exigences "techniques" de l'exercice de la profession, qu'il convient de mettre à l'abri de l'influence perturbatrice des interventions des autorités et des clientélismes politiques. C'est ainsi que, sur le plan concret et organisationnel, cet accent mis sur le caractère "professionnel" de la fonction policière a contribué à réduire la part de l'arbitraire partisan dans le choix des chefs de police nommés par les autorités politiques locales, à renforcer leur pouvoir interne et leur indépendance externe, ou à limiter les interventions des élus dans le processus pénal.

Un phénomène analogue a pu être constaté en Grande-Bretagne, notamment dans le dernier quart du XXe siècle, leur professionnalisme étant explicitement mis en avant par les chefs de police pour affirmer leur indépendance vis à vis des autorités politiques nationales ou locales, mais aussi des "autorités de police" ⁴²⁵ :

⁴²⁴ R.M. Fogelson, *Big-city police*, op. cit, p. 158.

⁴²⁵ Conseils locaux comportant des magistrats et des représentants des autorités politiques locales élues qui s'intercalent entre les pouvoirs politiques et les administrations policières.

Dans cette perspective professionnelle, le maintien de l'ordre et la police sont vus comme une affaire de "professionnels" et non pas de "politiciens". L'interventionnisme des "autorités de police" locales été ainsi dénoncé comme une "politisation" d'un domaine auparavant "neutre" et comme un élément perturbateur dans une relation consensuelle directe entre police et public. ⁴²⁶

Cette orientation est si accentuée chez certains *Chiefs Constables* qu'elle en vient implicitement à une contestation de la fonction du politique et de son aptitude à être l'expression de l'intérêt général, une aptitude [235] qu'ils revendiquent en revanche pour eux-mêmes, au nom de leur capacité "professionnelle" à se faire l'interprète de l'intérêt collectif face à ce que certains d'entre eux qualifient de "lubies politiciennes" ⁴²⁷.

Sans être aussi systématiques, ces tendances se retrouvent ailleurs, avec, plus généralement, dans cette hypothèse, le développement d'une certaine distanciation entre le "professionnel de l'application des normes" que devient le policier dans cette perspective, surtout concerné par l'aspect formel et technique de celles-ci, et les préoccupations du "créateur de normes" qu'est le pouvoir politique, pour qui l'important n'est pas la forme des normes mais leur contenu. Ce que note par exemple Howard S. Becker, en soulignant la logique professionnelle et corporative qui peut être celle du technicien de l'application des normes :

Bien que certains policiers aient sans aucun doute une sorte d'intérêt militant à extirper le mal, un certain détachement objectiviste est probablement bien plus typique de la conception

⁴²⁶ A. Mandeville-Briot *Aspects contemporains du maintien de l'ordre dans Le Royaume Uni*, Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, Toulouse, 1999, p. 224.

⁴²⁷ R. Reiner, *Chief Constables : bobbies, bosses, ou bureaucrats ?*, Oxford University Press, Oxford, 1991, p. 260. Cf aussi p. 249 et s.

que les policiers se font de leur travail. Les policiers sont moins concernés par le contenu de telle loi particulière que par le fait qu'ils punissent le comportement antérieurement acceptable et cessent de punir le comportement rendu légitime par le changement. Il se peut donc que ceux qui font appliquer les lois ne s'intéressent pas à leur contenu, mais seulement au fait que l'existence de leur travail consiste à faire respecter celles-ci : quand la loi change, celle-ci leur procure un emploi, une profession et une raison d'être. ⁴²⁸

On peut être tenté de considérer qu'un certain nombre d'observations corroborent cette analyse, sur la distanciation sceptique à l'égard du système politique et de ses directives que peut générer cette attitude.

C'est ainsi qu'un policier français, contemporain des troubles politiques que la France a connus dans les années 1930-1970, peut écrire de façon un peu polémique :

Je puis attester que les policiers, dans leur quasi-totalité, appliquèrent toujours les ordres méchants, féroces ou cruels des politiciens avec le plus possible "d'humanité". On pourrait citer d'innombrables témoignages. Que serait devenue la France si les policiers avaient été aussi malfaisants que ceux qui les emploient ? Je pense en particulier à l'Occupation, à la Libération, à l'affaire d'Algérie, périodes durant lesquelles tant de crimes se commirent et où les policiers ont essayé, dans leur ensemble, de rendre raisonnable, décent humain ce qui ne l'était pas. ⁴²⁹

Cela étant, cette attitude peut comporter des conséquences ambivalentes, car cette distanciation professionnelle peut aussi conduire les policiers à s'enfermer dans leur rôle technique et à s'adapter sans états d'âme à des pouvoirs politiques sensiblement différents. Ce professionnalisme [236] a, par exemple, avec le légalisme évoqué précé-

⁴²⁸ *Outsiders, op. cit.*, p. 180.

⁴²⁹ J. Lantier, *Le temps des policiers, op. cit.*, p. 59.

demment, facilité l'acceptation par la police française des changements résultant du passage de la III^e République au régime de Vichy, ou du régime de Vichy à la IV^e République. Il semble en avoir été de même dans le cas de la transition entre l'Allemagne de Weimar et le III^e Reich, un historien de cette période constatant que "la police s'adapte d'autant plus facilement au changement de régime politique qu'elle est plus professionnalisée ⁴³⁰.

Par ailleurs, et les deux choses n'ont pas été sans relation, cette autonomisation par rapport au politique s'est accompagnée d'une autonomisation sociétale, en développant aussi l'indépendance de la police par rapport à son environnement social, pour limiter, sans les éradiquer totalement les phénomènes de corruption. Cette orientation vers la professionnalisation s'est en effet traduite par un effort pour revaloriser la condition policière et améliorer son statut social, pour éviter qu'une trop grande familiarité de statut et de conditions de vie n'entraîne les policiers à être trop sensibles aux tentations présentes dans leurs lieux de travail, en échangeant certains services, en fermant les yeux sur certaines formes de délinquance, en prenant parfois part eux-mêmes à certains trafics, comme l'organisation de la prostitution ou la participation à des activités de racket. L'élévation des critères de recrutement, l'allongement et le développement de la formation, l'amélioration des salaires, l'organisation de systèmes de retraite avantageux ont favorisé cette évolution. De même, le fait d'effectuer les recrutements dans des milieux extérieurs, parfois très éloignés des lieux d'exercice de la fonction, ou l'autorisation accordée aux policiers de ne pas résider dans les quartiers où s'effectuait leur travail. Tous ces éléments ont alors contribué à autonomiser les services de police et à constituer un barrage aux facteurs de corruption, susceptibles de provenir d'une trop grande proximité et d'une trop grande immersion dans le milieu à réguler.

Explicitement, ce mouvement de professionnalisation entendait donc mettre fin aux interférences avec le politique, mais, dans le même mouvement il s'est traduit aussi par une tendance à l'autonomisation par rapport à l'environnement social, pour que celui-ci ne vienne

⁴³⁰ R. Bessel, "Policing professionalization and politics in Weimar Germany", in C Emsley, B. Weinberger, eds, *Policing Western European Politics, Professionalization and Public Order, 1850-1940*, New York, 1991.

pas détourner la police et les policiers de leurs devoirs "professionnels" et perturber la mise en oeuvre de leurs "compétences".

L'involution des buts ?

Le discours sur la professionnalisation est souvent associé, de ce fait à un phénomène que certains sociologues des organisations appellent *l'involution des buts*. On entend par là la tendance que peut présenter une organisation sociale définie comme un appareil instrumental - dont [237] l'action est encadrée par des objectifs et des moyens établis en dehors d'elle - à tenter de se ressaisir de la détermination de ses finalités et de ses ressources, en redéfinissant en son sein, et par elle-même, les buts tenus pour légitimes et les moyens à mettre en oeuvre pour les atteindre. En s'appréhendant donc elle-même comme l'objet et la fin de son activité. Ce mécanisme est en général d'autant plus puissant que l'appareil considéré est au service d'une finalité sociale à la fois plus valorisée dans son principe et plus indéfinie dans ses modalités. Cette situation est typiquement celle de la police et l'on voit bien ce phénomène à l'oeuvre dans certaines polices, notamment pour définir ou redéfinir les rapports du policier avec le politique ou avec la société. Comme on a pu le remarquer :

Dans la conception du professionnalisme policier, c'est la police elle-même qui définit son propre rôle dans le système social.

Avec, en arrière plan, "l'idée que la police et le système policier sont si complexes et si développés que seule la police peut comprendre et définir ses propres objectifs" ⁴³¹.

C'est un mouvement de ce genre qu'ont connu les Etats-Unis ou la Grande-Bretagne à travers le processus de professionnalisation évoqué précédemment. Tel est le mouvement qui s'est aussi, par exemple,

⁴³¹ J. Alderson, "Police and the social order", in J. Roach et J. Thoenaneck, *Police and public in Europ*, op. cit, p. 27.

dessiné en France, dans les années 1980, dans la mesure où le thème de la professionnalisation a été, pour une part, utilisé, à l'intérieur et à l'extérieur de la Police Nationale, afin de distendre les liens du policier et du politique, en introduisant notamment à côté de la légitimation juridico-politique traditionnelle de l'action de la police - par référence à la loi et aux directives produites par le système politique - une *légitimation sociétale*, fondée sur sa vocation spécifique à assurer la sécurité des citoyens, accompagnée d'un discours sur l'opportunité, pour ce faire, de mettre en œuvre une police de proximité aux orientations plus préventives que répressives. On a ainsi tendu à escamoter la médiation du politique dans la détermination des objectifs de l'action policière, dans la définition de son encadrement légal et dans la légitimation qui en résulte pour justifier et fonder la mission de la police. *A contrario*, le mandat de la police tend alors à être présenté, plus ou moins explicitement comme si les institutions policières se trouvaient en communication directe avec les besoins communautaires et les aspirations sociétales, en reflétant immédiatement et sans intermédiaire ces attentes, et en étant capables d'y répondre par des politiques de sécurité dont elles seraient elles-mêmes les initiatrices et les exécutantes.

On peut remarquer que ce mouvement se trouve, pour une part, une justification dans les thèses anglo-saxonnes sur la "police communautaire", [238] insistant sur la "proximité" de la police et de la société, sur la "coproduction" de la sécurité par l'immersion des institutions policières dans leur environnement sociétal, dans un rapport d'osmose direct entre "police" et "communauté". On notera que ce n'est sans doute pas un hasard si ces thèses sur la "police communautaire" sont inspirées du modèle anglais de la "Nouvelle police" de Peel, dans le contexte d'un pays de droit coutumier, où le fondement coutumier des normes permettait d'occulter la question de leur origine, en les présentant comme le produit spontané et immanent des aspirations sociétales, et en éludant parallèlement le problème de la source du "mandat" policier. Ce que l'on peut constater dans des formules jurisprudentielles britanniques déclarant par exemple, que "les pouvoirs d'un policier sont exercés par lui en vertu de sa fonction", en mettant ainsi en œuvre "non une autorité déléguée, mais une autorité

originelle" ⁴³². Si une telle présentation peut déjà soulever des questions concernant l'élaboration coutumière des normes et leur autorité, elle ne peut rendre compte, en tout cas, de la situation des sociétés contemporaines, qui sont de fait des sociétés de droit écrit dans lesquelles il y a un "créateur des normes", pour les formaliser, mais aussi pour coordonner les attentes sociétales souvent hétérogènes, parfois contradictoires, qui émanent de ces sociétés complexes et différenciées que sont les sociétés modernes.

Le recours à ce type de légitimité sociétale immédiate a caractérisé aussi la tendance à la "dépolitisation" des institutions policières, au cours du processus de transition vers la démocratie qu'ont connu un certain nombre de sociétés politiques autoritaires à la fin du XXe siècle, dans la mesure où les institutions policières de ces pays avaient perdu une grande partie de leur légitimité du fait de leur "politisation" et de leur instrumentalisation par ces régimes politiques, en partageant leur discrédit. Ainsi, dans les dictatures sud-européennes ou sud-américaines au cours des années 1970. Depuis 1978, l'Espagne a, par exemple, pour symboliser cette évolution, substitué à l'ordre public (*orden public*) la référence à la notion de "sécurité publique" (*seguridad ciutadiana*) pour définir de manière générale les tâches de ses forces de police et signifier la volonté de mettre celles-ci au service des citoyens, en s'écartant des pratiques antérieures. De même, les Espagnols se sont intéressés, dès la fin des années 70, aux thèses anglo-saxonnes de la "police communautaire", en s'en inspirant dans le développement d'une "police de quartier" (*policia de barrio*), attentive aux attentes de la société, pour manifester l'opposition avec l'ancien modèle, militarisé, orienté vers des tâches politiques, de la police franquiste ⁴³³.

[239]

Un mouvement semblable - qui tend donc à autonomiser les institutions policières par rapport au système politique, tout en les rapprochant de la communauté sociétale, de ses besoins et de ses attentes - a

⁴³² Jurisprudence *Enever vs the king* (1906).

⁴³³ M. Martin Fernandez, *La profesion de policia*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociologicas, 1990. Celui-ci décrit le processus évoqué comme le passage d'un "modèle national-militaire-repressif" à un "modèle territorial-professionnel-participatif".

caractérisé aussi l'évolution des pays de l'Europe de l'Est après 1990, afin de donner une nouvelle légitimité à des institutions policières compromises avec l'ancien pouvoir communiste, et de combler le vide créé par l'effondrement de l'ancienne légitimité idéologico-partisane. Il en a été de même en Afrique du Sud après 1994 ⁴³⁴. Dans tous ces cas, la tendance est donc d'occulter la médiation du processus politico-juridique dans la définition du mandat policier, en décrivant celui-ci comme articulé directement sur les besoins et les attentes de la société tels que peut les appréhender et les analyser le "professionnalisme" policier.

4 – AMBIGUÏTÉS DE L'AUTONOMISATION

[Retour à la table des matières](#)

Si cette question du pouvoir d'appréciation de la police, avec l'autonomisation plus ou moins implicite qu'elle entraîne, a autant retenu l'attention des spécialistes anglo-saxons, c'est qu'il s'agit là d'un phénomène complexe, dont les conséquences sont importantes et ont des prolongements dans de nombreuses directions, tout en étant chargées d'ambiguïté et génératrices de questions et d'interrogations.

Une réalité complexe

Si, comme on l'a déjà noté, la thèse juridique de l'instrumentalité est à beaucoup d'égards sécurisante, la prise de conscience de la réalité que l'on vient d'évoquer est créatrice de beaucoup plus d'incertitudes et d'interrogations et constitue, au contraire, un élément d'insécurité et de trouble. C'est d'abord un facteur d'insécurité pour le système politique, dans la mesure où ce pouvoir d'appréciation policier introduit pour les décideurs politiques un doute sur la portée pratique qu'auront

⁴³⁴ T. Vircoulon, "Police et changement politique. La démocratisation de la police sud-africaine", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 2005, 4^e tr, n° 59, p. 292.

dans la réalité les décisions qu'ils prennent, les normes qu'ils édictent, si celles-ci nécessitent une intervention policière pour leur application. Comme on a pu le remarquer, le "créateur de normes", soucieux de voir celles-ci mettre un terme au "mal" qu'elles désignent, peut s'inquiéter de la distance professionnelle prise à l'égard de celles-ci par les responsables de leur application :

Le manque de ferveur et la démarche routinière dans le traitement du "mal" de celui qui fait appliquer les normes peut lui valoir quelques ennuis avec le créateur de normes. Ce dernier est concerné par le contenu des normes, qui l'intéressent parce qu'il considère celles-ci comme le moyen d'extirper le "mal". Il ne comprend pas le point de vue global du premier à l'égard des mêmes problèmes et ne voit pas pourquoi tout le [240] "mal" qui se manifeste ne peut pas être extirpé immédiatement. Quand la personne intéressée au contenu de la norme s'aperçoit d'elle même ou parce que son attention a été attirée, que ceux qui font appliquer les normes traitent sélectivement le "mal" auquel elle s'intéresse cela peut provoquer son juste courroux. Le professionnel est dénoncé pour la légèreté avec laquelle il considère le "mal", pour le manquement à sa mission. ⁴³⁵

Dans cette perspective, se crée une première ambiguïté, dans la mesure où la professionnalisation dote le pouvoir politique et la société d'un instrument techniquement beaucoup plus efficace, mais dont la technicité peut le conduire aussi à manifester des exigences et une indépendance dont le système politique, comme l'environnement social, peuvent avoir du mal à s'accommoder.

Cette autonomie est aussi un facteur de déstabilisation des institutions policières et de leurs agents, en les obligeant à s'interroger sur leur rôle, et en les amenant à percevoir qu'en fait leur comportement les implique dans la production de l'ordre que génèrent les décisions du système politique et dans la manière dont celui-ci prend forme sur le terrain des réalités concrètes et quotidiennes. C'est un facteur de remise en cause du sentiment confortable d'irresponsabilité engendré

⁴³⁵ H.S. Becker, *Outsiders*, op. cit., p. 185.

par la thèse juridique de l'instrumentalité, réduisant police et policiers à de purs agents d'exécution. En France, lorsque, dans les années 1980, des chercheurs ont présenté ces analyses à des publics de policiers, en utilisant imprudemment le terme de "pouvoir discrétionnaire" pour traduire le concept anglo-saxon de "*police discretion*", la première réaction a été souvent une réaction d'incompréhension et de dénégation. Le directeur de la formation de la Police Nationale de l'époque évoque ainsi une réunion houleuse avec les élèves-commissaires de l'École de Saint-Cyr au Mont d'Or et les difficultés rencontrées par le chercheur qui y exposait ces analyses :

Il voulait souligner ce que nous appelions de manière peut-être maladroite le pouvoir "discrétionnaire" du policier dans la sélection de ses activités, de l'autonomie qui en résulte pour lui dans l'organisation de son travail, des difficultés qui en découlent pour l'exercice du commandement. Ces analyses, que nous allions retrouver dans les recherches anglo-saxonnes, étaient nouvelles pour nous et devaient semble-t-il, intéresser nos auditeurs policiers. Bien mal nous en prit. Le malentendu était complet la réponse fut cinglante de la part de la majorité d'entre eux. Comment pouvions nous nous permettre de parler de discrétionnarité alors que le travail policier était encadré par de multiples dispositions des codes, règlements, circulaires, que la hiérarchie était là pour le diriger et la justice pour le contrôler ! ⁴³⁶

Ces réactions chez de futurs cadres de la police peuvent d'ailleurs d'autant plus s'expliquer que le phénomène, comme on l'a vu, concerne aussi [241] le fonctionnement effectif des rapports hiérarchiques à l'intérieur de l'institution.

Enfin, pour la société et les citoyens, il apparaît que, du fait de cette intervention médiatrice de la police, leur sort n'est pas seulement le résultat des orientations et des décisions arrêtées par le système politique, mais aussi de la manière dont les institutions policières et les policiers les interprètent et les traduisent sur le terrain. Ainsi, lorsque des décisions du système politique requièrent l'intervention de la police

⁴³⁶ J. M. Erbès, Postface à D. Monjardet, *Ce que fait la police*, op. cit. p. 293.

pour leur application, société et citoyens se trouvent alors en fait à la merci d'un système décisionnel fonctionnant à deux niveaux : politique et policier, ce dernier devenant d'autant plus important que la professionnalisation et la spécialisation tendent à favoriser le processus d'insularisation de la police évoqué précédemment. C'est ainsi que l'auteur d'un rapport d'enquête britannique, Lord Scarman, a pu noter au début des années 1980 :

Dotés de connaissances et de savoir-faire pointus, attachés à des codes de conduite qui leur sont propres, les policiers professionnalisés d'aujourd'hui risquent de devenir un "corps d'élite" coupé du reste de la collectivité. ⁴³⁷

Ce constat explique l'importance que la littérature scientifique anglo-saxonne accorde à l'analyse du pouvoir d'appréciation dont dispose la police pour comprendre les rapports entre la police et les citoyens.

Cette situation est donc génératrice de complexité et d'ambiguïté, et d'une ambiguïté qui peut être parfois délibérément favorisée. C'est ainsi que l'on peut noter que la part de flou et d'imprécision que cette situation introduit dans les rapports du policier et du politique est dans certains cas, systématiquement exploitée par les parties en cause pour estomper leurs rôles respectifs : le politique pour renvoyer la responsabilité de certains actes sur des initiatives policières maladroites ou intempestives ; le policier pour abriter son action derrière les décisions des autorités politiques. Dans cette perspective, une relative imprécision des directives du système politique se trouve alors plus ou moins souhaitée par les deux parties, comme instrument de protection mutuelle, en laissant à la police une marge de manœuvre tout en la "couvrant", et en permettant éventuellement aux autorités politiques de prétendre ignorer les prolongements policiers de leurs décisions.

Cette pratique et ce mécanisme de "caution mutuelle" ont été remarquablement analysés par le chercheur canadien Jean-Paul Brodeur sous l'expression très suggestive de pratique du *chèque en gris* :

⁴³⁷ Rapport sur les émeutes de Brixton, 1981.

Le chèque en blanc est rédigé en termes très généraux et encaissé en opérations particulières. Cette dissymétrie protège à la fois l'émetteur et l'encaisseur. Contre le premier, on ne peut jamais faire la preuve qu'il est [242] complice d'une opération dont il n'a jamais pris une connaissance particulière. Quant au second, il peut toujours arguer, de façon implacablement raisonnée, qu'une licence générale autorise des pratiques particulières sous peine de n'avoir aucun sens.

Quant aux conséquences concrètes, qui font, dans certains cas, pour les parties concernées, l'intérêt de cette pratique du "chèque en gris", Jean-Paul Brodeur, exploitant sa métaphore, les précise en ces termes :

La signature et les montants consentis sont d'une part assez imprécis pour fournir au ministre qui l'émet le motif ultérieur d'une dénégaration plausible de ce qui a été effectivement autorisé. Ils sont toutefois suffisamment lisibles pour assurer le policier qui reçoit ce chèque d'une marge de manoeuvre dont il pourra lui aussi plausiblement affirmer qu'elle lui a été concédée explicitement. Les deux parties se protègent donc en établissant la base d'un litige sans fin, à partir de laquelle ils pourront mener une guerre d'usure contre leurs accusateurs dans le cas d'un scandale. L'opacité des directives transmises est évidemment en général une fonction directe de la prévision qui a été faite du caractère illégal ou répréhensible des opérations qui devront être accomplies pour les mettre en application. ⁴³⁸

Ainsi, en analysant les processus concrets de décision en matière d'opérations de maintien de l'ordre et de police des foules en France, on a pu constater l'existence de ce "mécanisme constant" dans les affaires policières : "dans la mesure où le résultat de l'action est incertain, le lieu de la responsabilité ex post a tendance à être indéterminé ;

⁴³⁸ *La police après 1984, op. cit.*, p. 32.

ou, plus exactement de multiples précautions, à tous les niveaux, permettent d'organiser un insoluble conflit de responsabilités" ⁴³⁹

Une réalité ambivalente

Plus généralement l'accentuation de l'autonomisation de la police peut se révéler un phénomène ambivalent et beaucoup plus équivoque par ses conséquences qu'il ne peut le paraître au premier abord. On a déjà entrevu précédemment certaines des raisons qui peuvent pousser dans le sens de cette autonomisation. Ainsi en est-il des préoccupations de la police d'échapper aux répercussions sur son travail des changements pouvant affecter le système politique et ce, d'une part, en limitant les intrusions politiques partisans directes dans son organisation (recrutement épurations, promotions, etc.), dans son fonctionnement (interventions, partialité, clientélisme, etc.), ou, plus profondément en se mettant à l'abri des difficultés susceptibles d'être provoquées par les fluctuations de la légitimité du système politique, en estompant sa propre légitimité juridico-politique derrière la référence à une légitimité corporativo-sociétale, "professionnelle", de service du public. Cette autonomisation [243] peut alors être appréciée positivement dans la mesure, où, comme on l'a vu, dans un certain nombre de cas concrets, elle constitue un moyen de mettre à l'abri la police et son action des influences politiques partisans et des pressions de son environnement sociétal. au nom des exigences de son professionnalisme.

Pourtant, cette insularité ne peut pas être interprétée de manière univoque et peut entraîner un certain nombre d'effets pervers, notamment comme on a pu le noter, parce que "la caractéristique du "professionnel" réside dans sa volonté d'autonomie vis-à-vis tant du patron que du client" ⁴⁴⁰, en l'occurrence tant vis-à-vis du système politique que vis-à-vis de la société et du public.

De ce fait du côté du système politique, c'est implicitement l'ordre constitutionnel qui peut se trouver ainsi mis en question, en renversant

⁴³⁹ D. Monjardet in P. Favre (ed), *La manifestation*, Paris, Presses de la FNSP, 1990, p. 211.

⁴⁴⁰ D. Monjardet "Moderniser la police", *Esprit*, février 1988, p. 9.

dans les faits la hiérarchie juridique et en amenant la police à empiéter sur les compétences des décideurs politiques, en se substituant plus ou moins subrepticement à eux au nom des impératifs techniques de son professionnalisme. Ce problème peut devenir particulièrement délicat dans un contexte démocratique, avec, à la limite, des oppositions possibles entre la légitimité politique démocratique incarnée par le système politique et la légitimité immédiate, à la fois sociétale et professionnelle, revendiquée par la police. En témoignent par exemple ces propos d'un officier de la Police Nationale en France dans le contexte politique des années 1990 :

Les gendarmes sont de vrais professionnels, mais ils sont légalistes, alors que nous, nous sommes républicains. La nuance est de taille. [...] Les socialistes ont eu tellement peur de nous quand ils sont arrivés en 1981 que nous avons perdu pour moitié la sécurité du président de la République, qui nous était dévolue depuis longtemps. Ils n'ont pas voulu dépendre totalement de nous. En cas de chamboule, ils savaient que les gendarmes seraient le doigt sur la couture, alors que nous, nous écoutons plus le peuple que le reste... ⁴⁴¹

Bien que la représentativité collective de ces propos soit sans doute faible, leur intérêt tient au fait que, de manière spontanée et quelque peu irréfléchie, ils illustrent la différenciation des deux légitimités qui était évoquée plus haut : la légitimité juridico-politique, à laquelle se référerait selon ce propos, la Gendarmerie, et la légitimité sociétale immédiate, celle du "peuple", à laquelle se référerait la Police Nationale. Par ailleurs, ils montrent comment l'opposition possible, réelle ou supposée, entre ces deux légitimités peut créer la tentation d'en appeler à la seconde contre la première, éventuellement en plaçant la police en situation d'arbitre.

⁴⁴¹ In P. Balland, *Les policiers. Si c'était à refaire...*, Paris, Seli Arslan, 2003, p. 167.

[244]

Dans le même sens, le professionnalisme dont se réclame la police peut aussi entraîner ces phénomènes de *technocratie* policière dont l'on a précédemment envisagé l'éventualité, avec le risque de voir le pouvoir politique prendre des décisions justifiées par une vision policière, et en partie biaisée, des problèmes et des besoins de la société. De manière générale, cette orientation a tendance à occulter l'origine du "mandat" collectif qui fonde la légitimité de l'institution policière, comme si les institutions policières étaient issues d'une sorte de génération spontanée, sans rapport avec l'organisation politique de la société, et sans relation avec un cadre de références légales fondant son mandat, définissant les buts de son action et justifiant les moyens spécifiques qu'elle met en oeuvre. En outre, une telle approche a tendance à escamoter le fait que la prise en compte directe des besoins sociaux supposerait que ceux-ci soient clairement explicités et identifiés, en se traduisant par des demandes et des attentes spontanément homogènes et compatibles les unes avec les autres, alors que, le plus souvent, cette prise en compte suppose des choix, des mesures de coordination, des décisions d'attributions de ressources et de moyens, pour lesquels le recours à l'intervention d'instances de coordination, d'arbitrage et de décision ne peut être éludé.

De même, aux États-Unis, si l'autonomisation professionnelle de la police a constitué pour celle-ci un moyen perçu positivement de se mettre à l'abri des pressions sociétales et des dysfonctionnements qui peuvent en résulter, ce mouvement a été aussi contesté, notamment parce qu'il a conduit les institutions policières américaines à s'isoler, plus ou moins subrepticement de la société, et par exemple, à se mettre à l'abri du contrôle de leur activité par la société et les citoyens. Ce qui était positif pour les protéger des compromissions sociétales est devenu négatif, en favorisant l'opacité de leur fonctionnement d'autant plus que ce contrôle s'opérait souvent, auparavant, par l'intermédiaire des autorités politiques élues, que l'on a aussi dessaisies d'une partie de leurs prérogatives. D'où les points de vue critiques d'un certain nombre d'auteurs après les années 1960 :

Pour eux, le mouvement [de professionnalisation] avait non seulement détaché la fonction policière du politique, ce qui était positif, mais il l'avait aussi soustrait au contrôle du public ce qui était critiquable. En supprimant les possibilités d'intervention des autorités politiques, ce mouvement avait aussi par là même privé les citoyens ordinaires d'une possibilité de surveillance et de contrôle : si un policier honnête pouvait agir en toute liberté, un policier malhonnête le pouvait aussi. Le mouvement de réforme avait accru la qualité de l'action policière à de nombreux points de vue, ce que beaucoup d'Américains reconnaissaient ; mais, en même temps, il avait favorisé le développement d'une bureaucratie irresponsable, peu en accord avec les exigences d'une société démocratique. ⁴⁴²

[245]

De fait, durant cette Période, dans la logique de la professionnalisation, les policiers et les syndicats policiers s'opposèrent par exemple, souvent aux tentatives d'instaurer des procédures de contrôle par des commissions de citoyens, "en les considérant comme une menace pour leur aspiration à la professionnalisation et particulièrement, pour leur détermination à établir leurs normes de travail et leur organisation disciplinaire sans interférence extérieure" ⁴⁴³.

Ces contrôles étaient déclarés injustes, inapplicables et non souhaitables. Injustes car c'était un traitement particulier réservé à la police par rapport aux autres administrations. Inapplicable, car on demandait de juger le comportement de la police à des gens sans compétence ni expérience. Non souhaitable car on revenait en fait à l'ingérence des politiques, avec un retour en arrière de plusieurs décennies". ⁴⁴⁴

⁴⁴² Fogelson, *Big city police, op. cit.*, p. 283.

⁴⁴³ *Ibid*, p. 285.

⁴⁴⁴ *Ibid*, p. 285.

En résumé, ajoutait-on, cette réapparition des ingérences externes risquait de "démoraliser la police, d'affaiblir son autorité, de limiter son efficacité et ainsi de rendre plus aigu le problème de la lutte contre la criminalité" ⁴⁴⁵.

Dès lors s'expliquent certaines critiques, telles celles d'un chercheur comme Peter Manning, qui ne voit dans le mouvement de professionnalisation qu'une stratégie corporative des institutions policières, destinée, dans leur seul bénéfice, à accroître leur prestige, leurs avantages et leur pouvoir, en les mettant à l'abri des contrôles extérieurs et en renforçant leur cohésion interne :

La police a manipulé le public et l'opinion en suscitant une attitude de confiance aveugle du public. Pour atteindre cet objectif, la police a adopté un vocabulaire décrivant son activité et ses objectifs comme ceux d'une profession. [...] La rhétorique du professionnalisme est la plus efficace stratégie mise en oeuvre par la police pour légitimer sa mission et, par là, développer sa propre valorisation, son autonomie organisationnelle, sa solidarité et sa cohérence occupationnelles. [...] L'effort pour se proclamer elle-même une profession a traduit son désir de contrôler à la fois le public et sa propre organisation. À l'extérieur, la professionnalisation lui permet de désigner ses clients, de maintenir une distance sociale avec ceux-ci, de définir les objectifs, les légitimations, les normes de comportements des praticiens ; à l'intérieur, elle permet d'assurer la coordination et la cohésion des différents intérêts et des différents éléments qui constituent le groupe organisationnel et professionnel. ⁴⁴⁶

Dans cette perspective, un peu unilatérale mais révélatrice des dysfonctionnements que peut comporter la professionnalisation, celle-ci apparaît alors comme l'alibi d'un mouvement d'insularisation, dans lequel [246] les finalités internes et corporatives sont prédominantes, dans la mesure où "elle favorise la valorisation de soi des profession-

⁴⁴⁵ *Ibid*, p. 285.

⁴⁴⁶ P. Manning, *Police work*, Prospect Heights (Ill.), Waveland Press Inc., 2^e ed, 1997, p. 120-121.

nels, depuis le patrouilleur jusqu'au commissaire, en ennoblissant toute l'activité policière, avec les symboles, les avantages, les usages, le pouvoir et l'autorité associés aux activités les plus honorables dans la société" ⁴⁴⁷

Ainsi, de même que précédemment l'autonomisation comportait le risque de voir la police imposer sa conception de "l'ordre" ou de la "sécurité publique" aux décideurs politiques, elle peut aussi comporter le risque de la voir imposer sa conception de "l'ordre" et de la "sécurité publique" à la société, au nom de sa perception du "bien" de celle-ci, tel qu'elle l'interprète. Ce qui est souvent latent peut devenir explicite, comme dans ce propos d'un chef de police britannique, cité par Robert Reiner dans son étude sur les *Chiefs Constables* ⁴⁴⁸, qui revendique son aptitude "professionnelle" à servir l'intérêt général, tout en la contestant aux responsables politiques :

Moi, je dois finalement décider en prenant en compte la totalité du comté. Ces gens [les politiques] sont issus des quatre coins du comté, ils sont soumis à de nombreuses pressions, conscientes ou inconscientes, partisans ou personnelles. J'aime penser que mon entraînement et mon expérience dans la police m'ont appris à suivre une voie objective et professionnelle, sans crainte ni favoritisme, afin de faire ce que je pense le plus approprié pour la communauté dans son ensemble, et non pas seulement dans certains de ses segments.

De tels propos, qui bousculent une partie des bases de l'ordre politique, posent des questions qu'on ne peut éluder, ainsi que le constate un chercheur comme Sébastien Roché, en se faisant l'écho de questions qui ne sont pas seulement les siennes :

⁴⁴⁷ *Ibid.* p. 121.

⁴⁴⁸ *Op. cit.*, p. 261.

Les relations qu'entretiennent les professionnels avec leur environnement sont souvent dominées par l'objectif de lutter contre ce qu'ils perçoivent comme un asservissement devant des clients, usagers ou militants, bref de la base. La meilleure façon de procéder, pour eux, étant de pouvoir définir les "besoins" de la population en ses lieux et places. Si la division du travail favorise le professionnalisme, celui-ci n'est pas sans effet sur le corps de spécialistes qui réussit à s'affirmer. De nombreux auteurs ont pu souligner leur préoccupation face à une police "professionnelle", qui "définit et décide ses propres normes", quand bien même elles seraient "exigeantes" selon certains critères : "mais ceux de qui ?" interroge Maureen Cain. ⁴⁴⁹

Certes, cette dérive peut être limitée par le "retour d'information" que constituent les réactions du public, mais celles-ci ne sont pas toujours faciles à déchiffrer, notamment lorsque la police se trouve en face d'une société divisée, aux "messages" disparates, sinon contradictoires, ce qui [247] constitue un des problèmes fondamentaux posé par les thèses de la "police communautaire".

Si ce mouvement de professionnalisation a eu pour effet et pour légitimation, un souci d'autonomisation, afin de soustraire les institutions policières aux dysfonctionnements que pouvaient générer une trop grande immersion dans son environnement politique et dans son environnement sociétal, ce mouvement a eu aussi tendance, parallèlement, à engendrer, à travers le phénomène d'involution des buts cité précédemment un repliement des institutions policières sur elles-mêmes et sur leurs intérêts propres, en favorisant une sorte de *dérive corporatiste*. C'est ainsi que le souci, dans l'intérêt général, d'élever le statut social des policiers, s'est traduit en Amérique du Nord pour ceux-ci par des avantages concrets et personnels très substantiels : la croissance des salaires, le développement de la sécurité de l'emploi, des obligations professionnelles moins astreignantes, l'amélioration sensible des régimes de pensions et de retraites, moins de pression de

⁴⁴⁹ S. Roché, *Sociologie politique de l'insécurité*, Paris, PUF, 1998, p. 139.

l'environnement social et de l'environnement politique, un régime disciplinaire interne protecteur.

En revanche, le mouvement qui va s'instaurer à partir des années 1980 en faveur d'une "police communautaire", plus attentive aux besoins et aux attentes de la société, aura en partie pour but de contrebalancer ce mouvement d'isolement corporatif, en réintégrant la police dans la société. À noter, néanmoins, que les thèses de la police communautaire peuvent avoir des significations ambivalentes selon ceux qui les professent. Pour les réformateurs, il s'agit de limiter, en fait d'une certaine manière, l'autonomisation professionnelle de la police. Mais, les policiers, eux-mêmes, peuvent aussi la récupérer pour légitimer les processus d'involution des buts évoqué précédemment, en faisant de la police l'interprète immédiat des attentes sociétales, en substituant à la médiation du politique un dialogue horizontal police/société. En effet comme le note un des interprètes de ces orientations communautaires, la police, dans cette perspective, "n'entend pas trouver ailleurs que dans l'appartenance de ses membres à la communauté des citoyens les fondements de sa légitimité" ⁴⁵⁰.

Le problème posé ici est donc un problème particulièrement crucial et difficile à résoudre. En résumé, en effet l'autonomisation de la police, notamment à travers sa professionnalisation, constitue un moyen d'éviter que l'action de la police ne se trouve perturbée par des influences partisans du système politique ou des influences sociétales plus ou moins "corruptrices". Mais, en même temps, cette autonomisation s'accompagne du risque de voir la police imposer son pouvoir et sa vision des choses, de manière plus ou moins explicite, aux décideurs politiques [248] et à l'ensemble de la société. Inversement, la limitation de cette autonomisation présente l'avantage de réduire ce risque, mais en exposant la police aux pressions évoquées précédemment. Ainsi, en durcissant un peu le trait un analyste peut constater :

⁴⁵⁰ L. Assier-Andrieu, "La construction policière des cultures policières", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 2002, n° 48, p. 27.

Qu'elle occupe la place du maître ou celle de l'esclave, il ne paraît pas qu'il soit possible de penser la police en dehors de la relation de pouvoir. Il semble en effet que les relations d'ingérence et d'empiètement soient indépassables dans l'articulation d'une problématique qui traite des rapports entre le pouvoir politique et la police. De deux choses, il semble qu'on en obtienne fatalement une. Ou bien la police est subordonnée au pouvoir politique, qui s'ingère dès lors dans ses affaires, ou bien, de façon converse, la police conquiert son indépendance, en se professionnalisant, mais c'est pour empiéter à son tour dans les affaires de l'État et se substituer au pouvoir politique. Ces empiètements réciproques rendent très difficiles la solution de l'importante question du contrôle de l'appareil policier. ⁴⁵¹

En déclarant que la police "est une force instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux à qui elle est confiée", c'est d'ailleurs cette question que soulevait l'article 12 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, dans la mesure où elle soulignait la nécessité d'éviter que cette force ne soit mise au service d'intérêts partisans par le système politique, d'intérêts particuliers par les pressions sociétales, ou d'une logique corporative par la police elle-même. En tout cas, ces remarques montrent l'ambiguïté des conséquences de l'autonomisation, tout en soulignant l'importance que présente de ce fait le problème du *contrôle de la police*.

⁴⁵¹ J. P. Brodeur, *La délinquance de l'ordre*, op. cit., p. 267.

[249]

**POLICE ET POLITIQUE.
Une approche sociologique**

Chapitre 8

POLICE ET POLITIQUE

[Retour à la table des matières](#)

"Qui gardera les gardiens ? " Telle est la question que posent les développements précédents relatifs à l'existence du pouvoir d'appréciation de la police et au potentiel d'autonomisation qui est susceptible de se manifester dans son mode d'organisation et de fonctionnement. Ce qui a été dit plus haut a en effet montré que ces phénomènes sont des phénomènes ambivalents, aux conséquences équivoques, parfois contradictoires. Avec le problème du contrôle, on est au centre de l'ambiguïté foncière de toute institution policière, qui, à l'image du pouvoir politique, est à la fois pour le citoyen et la société une *nécessité* et un *risque*, une protection et une menace. Ainsi que le constatait, en 1962, une Commission Royale d'enquête sur la police anglaise :

Le bien public veut que la police soit forte et efficace dans le maintien de l'ordre social et dans la prévention du crime, et au même titre, il exige que le pouvoir des policiers soit contrôlé et limité de façon à ne pas gêner arbitrairement la liberté individuelle. La solution est le compromis. La police doit être puis-

sante, mais non tyrannique ; elle doit être efficace mais non trop zélée ; elle doit constituer une force impartiale dans la société et être quand même soumise à une certaine forme de contrôle.

Ce texte souligne les difficultés auxquelles se heurte le contrôle des institutions policières, avec, d'une part, l'impossibilité de ne pas l'organiser, étant donné les risques que peut comporter l'autonomisation de la police, et d'autre part, la nécessité de ne pas compromettre son efficacité dans l'exécution de ses missions. À quoi s'ajoutent les problèmes liés aux spécificités impliquées par la nature particulière des fonctions policières et de leur exercice, qui rendent particulièrement délicate l'organisation aussi bien externe qu'interne de ce contrôle des activités policières. Aussi l'un des fondateurs de la sociologie de la police aux États-Unis peut-il à juste titre noter :

Les services de police sont des organisations qui emploient des gens ordinaires. Toutes ces organisations ont à affronter un certain nombre de problèmes. Mais l'administrateur de la police est confronté à un problème de contrôle des pratiques de ses agents que l'on ne rencontre pas dans [250] la plupart des autres organisations. Cela tient à ce que la police est en contact avec les citoyens dans l'espace public, là où la surveillance directe n'est pas possible. Si l'on considère le coût insupportable que représenterait un contrôleur derrière chaque policier, toute la difficulté est de faire que les policiers se comportent bien malgré l'absence de tout contrôle direct. ⁴⁵²

De ce point de vue, on peut considérer que le rapport au droit constitue, d'une certaine manière, un élément abstrait et réglementaire de ce contrôle, en constituant des points de repère pour baliser et encadrer l'action et le mode de fonctionnement de la police, afin d'éviter ce que l'on a pu appeler la "délinquance de l'ordre". Cela dit le problème

⁴⁵² "Violences policières. Réponses à quelques questions-clef", in *Connaître la police*, op. cit., p. 123.

reste posé des organes susceptibles d'assurer l'effectivité d'un contrôle de la police, en particulier par rapport à ces références.

1 - LA POLICE ET LE DROIT

[Retour à la table des matières](#)

Les précautions destinées à limiter les risques d'un arbitraire policier dans la manière d'exécuter les "décisions" du système politique, d'appliquer la loi et d'assurer "l'ordre" qui en est la conséquence, renvoient d'abord à une caractéristique tout à fait spécifique des systèmes de police, qui réside dans la façon dont le droit et les *règles juridiques* interviennent pour encadrer et orienter l'organisation et surtout, le comportement des forces de police. Une des caractéristiques de la police est en effet de constituer une force au service d'un ordre légal, qui, en principe, doit respecter des règles et des procédures légales pour assurer la mission qui est la sienne. Ainsi en est-il tout particulièrement, par exemple, à propos de l'usage de la force. C'est cet aspect de la réalité policière qui a conduit certains chercheurs à faire un sort particulier à une définition du sociologue Robert Fossaert décrivant la police comme une "armée de droit" ⁴⁵³. Cette spécificité du fonctionnement de la police renvoie à des problèmes politiques importants dans la mesure, où à travers elle ce sont, on l'a vu, à la fois l'efficacité de la police et les libertés des citoyens qui se trouvent en cause.

Droit, ordre et liberté

S'il est possible de concevoir l'application à l'action de la police de procédures légales inspirées par un esprit totalement répressif, ne tenant compte que des préoccupations d'efficacité de l'institution policière, sans se préoccuper des droits et des libertés des citoyens, en fait la plupart du temps, les procédures légales qui légitiment et encadrent son action constituent même dans le contexte d'un régime politique autoritaire, des freins à ce que l'on peut être tenté d'appeler "l'arbitraire

⁴⁵³ *La société*, Paris, Seuil, 1972, t. 3, p. 77.

policier", [251] des freins destinés à éviter un usage trop erratique ou trop abusif des pouvoirs considérables qui sont les siens.

Cela étant, l'étendue de ces contraintes n'en reste pas moins pour une grande part liée à la nature du régime politique, celles-ci étant d'autant plus réduites que le régime politique présente un caractère autoritaire. Il est évident que dans ces régimes, le droit aussi adapté soit-il, est ressenti comme une gêne, dont l'on cherche à réduire le plus possible les implications. Comme on pouvait le constater, par exemple, dans les régimes d'obédience communiste avant 1991 :

Le statut légal des droits et des devoirs des individus était flou et sujet à des interprétations arbitraires dépendant des besoins du jour ou de la soi-disant "lutte des classes". Dans la hiérarchie des principes qui gouvernait les polices communistes, le rôle principal était celui du Parti, qui l'emportait sur la règle de droit. Cela signifiait qu'un ordre du Parti avait plus de poids qu'une règle légale. Les soi-disant "bons socialistes" servant dans la milice et les services de sécurité pensaient tous que, puisque "les services de l'Intérieur existaient pour protéger les intérêts de l'État et des citoyens, il était erroné de restreindre à l'excès leur activité du fait d'une mauvaise interprétation de l'étendue des droits et des libertés". ⁴⁵⁴

Dans le même sens, un haut responsable de la *Gestapo* déclarait crûment : "Aucune entrave juridique ne peut gêner la défense de l'État laquelle doit s'adapter à la stratégie de l'ennemi. Telle est la tâche de la *Gestapo*, qui revendique le statut d'une armée et qui, comme une armée, ne peut souffrir que des règles juridiques contrarient ses initiatives" ⁴⁵⁵. On peut noter ici que, selon certains historiens, cette relativisation des contraintes légales, contribuera à favoriser une certaine neutralité "technique" d'une partie des policiers allemands lors de

⁴⁵⁴ A. Rzeplinsk, "The police in the constitutionnal framework", in A. Kadar, *Police in transition*, Budapest Central European University Press, 2001, p. 73. Le texte reproduit dans la citation est tiré d'un ouvrage publié en Hongrie communiste en 1988.

⁴⁵⁵ Dr Best. Cité par J. Delarue, *La Gestapo*, op. cit. p. 127.

l'avènement du nazisme : "Ses agents [de la police criminelle], qui voyaient dans l'État de droit weimarien et les règles de procédure pénale des obstacles au travail de police, perçurent les méthodes nazies, si peu soumises au droit comme un progrès considérable dans la lutte contre la criminalité" ⁴⁵⁶.

A contrario, plus un régime politique présente un caractère démocratique et libéral, plus on a affaire à un État de droit et plus cette réglementation tend à se développer, avec, particulièrement, le souci de concilier l'exécution des missions de la police avec la préoccupation de ne pas mettre en péril les droits et les libertés des citoyens. Car, même s'il est vrai que, dans son principe, "l'ordre public" est de manière générale, nécessaire à la sécurité des citoyens et à l'exercice de leurs libertés, [252] et qu'assurer l'ordre public c'est aussi assurer, à terme au moins, la protection des droits et libertés des citoyens, il n'en reste pas moins que, dans la réalité pratique et immédiate, ces deux préoccupations ne sont pas toujours aisées à harmoniser et que le thème de la conciliation de l'ordre et de la liberté, au cœur duquel se trouve placée la police, n'est pas un pur exercice rhétorique.

On peut ajouter que, depuis quelques années, dans les sociétés développées de type démocratique, se manifeste une tendance à estimer que l'encadrement constitué par les règles de droit présente des insuffisances, auxquelles on tente de remédier par l'élaboration d'un encadrement complémentaire constitué par des codes de *déontologie*, qu'un texte officiel français définit comme "la science des devoirs" ⁴⁵⁷ :

À la charnière du droit et de la morale, elle s'attache à déterminer pour une profession ou une activité donnée, des solutions pratiques à des problèmes concrets. La déontologie régit le comportement professionnel mais tend également à créer un état d'esprit.

⁴⁵⁶ H. Reinke, in "Les polices au XIXe et au XXe siècle", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1994, n°17, p. 20.

⁴⁵⁷ Présentation de la *Commission National de déontologie de la sécurité*, créée en 2000.

C'est ainsi, par exemple, que le Conseil de l'Europe considérait en 1979, que "le système européen de protection des droits de l'homme serait renforcé si la police se voyait proposer des règles de déontologie tenant compte des droits de l'homme et des libertés fondamentales". En France, cette tendance a conduit à l'adoption en 1986 d'un code de déontologie et à la publication en 1998 d'un *Guide pratique de la déontologie* dans la Police Nationale.

Cet encadrement juridique et déontologique est si important qu'il amène des sociologues du travail, comme, en France, Dominique Monjardet à souligner que le travail policier, contrairement à beaucoup d'autres activités, n'est pas, de ce fait caractérisé par une obligation de résultats, mais, d'abord, par une *obligation de moyens* :

Ce qui définit la police, on l'a dit c'est la détention de moyens d'action non-contractuels : force et coercition, mais aussi tous ces procédés que la morale et le code pénal condamnent chez tout autre : filatures, écoutes, indicateurs, délateurs, etc.. Par suite, le recours à ces procédés est soumis à de strictes conditions procédurales : le droit policier n'est rien d'autre que l'énoncé de ce qui est permis au policier, sous quelles conditions et sous quels contrôles, et de ce *qui lui* est interdit. L'action policière est ainsi à la fois définie et contenue par une rigoureuse obligation de moyens.

Mais, comme le note le même observateur, cette caractéristique fondamentale est à l'origine d'une contradiction latente avec le souci d'efficacité qui se manifeste souvent aussi bien dans les institutions policières que dans les attentes de leur environnement car "tout et tous se conjuguent l'opinion publique, les médias, le ministre, la hiérarchie et le policier lui-même, dès lors qu'il a quelque motivation, pour faire peser sur [253] l'action policière, parallèlement à l'obligation de moyens, une recherche de résultats" ⁴⁵⁸. Par ailleurs, il s'accorde mal avec ce qui a été dit précédemment concernant le pouvoir d'appréciation et ses justifications tel que l'a mis en avant la thèse de la professionnalisation. Et un autre observateur n'a pas tort de noter que "si

⁴⁵⁸ In *Quelle modernisation des services publics ?*, op. cit. p. 132-133.

professionnalisation rime avec la capacité de l'individu de prendre la meilleure décision possible en fonction du contexte, de son éducation et de son expérience, si elle rime également avec la capacité de l'individu d'assumer les conséquences de ses gestes, entourer ce même individu de règles sans cesse plus contraignantes relève d'une certaine incohérence" ⁴⁵⁹.

De ce fait par exemple, cet encadrement de l'action policière pour exécuter les décisions du système politique peut dans certaines situations particulièrement difficiles ou critiques, être considéré comme une entrave, jugée dangereuse et gênante par les autorités politiques, ou les policiers eux-mêmes, en les conduisant à avoir recours à des mesures particulières pour tenter d'échapper à ces contraintes.

On peut d'ailleurs noter que, même dans les sociétés démocratiques, cet encadrement peut être déjà plus ou moins contraignant selon les services de police concernés. De manière générale, il l'est davantage pour la police criminelle ou la police de sécurité publique que pour ce que l'on a appelé précédemment la police "d'ordre" ou de "souveraineté", comme en témoignent ces propos un peu abrupts d'un rapport parlementaire français :

Les services de renseignement sont les yeux et les oreilles de l'État et du gouvernement. Instruments de puissance, leur efficacité est une condition essentielle de la sécurité nationale. Cet objectif a toujours justifié - et partout dans le monde - l'emploi des moyens les plus divers. [...] La conscience démocratique dût-elle en souffrir, l'action illégale fait partie des modes normaux d'intervention, commandés, couverts, ou oubliés par l'exécutif. J-J Ici les droits de l'Etat commandent à l'État de droit. ⁴⁶⁰

⁴⁵⁹ A. Alain, "Une mesure de la propension des policiers québécois à dénoncer des comportements dérogatoires", *Déviance et société*, 2004, vol 28, n° 1, p. 9.

⁴⁶⁰ B. Carayon, Rapport parlementaire, Assemblée nationale, 2002.

Même si l'affirmation est un peu brutale, on peut observer qu'elle est corroborée par les pratiques constatées dans des pays pourtant moins impliqués dans l'actualité internationale que la France, comme le montrent ces propos d'un ministre suédois ayant enquêté sur ces questions, qui constate :

Au sein des services de renseignement les policiers ont appris à vivre dans une zone grise et à se soustraire à la curiosité des gouvernements et de leur hiérarchie chaque fois que la question de la légalité et de l'opportunité de leurs investigations est posée. ⁴⁶¹

[254]

Même si, en ce domaine, subsiste un certain nombre de contraintes, dont le poids peut d'ailleurs varier en fonction des circonstances, le chercheur québécois J.P. Brodeur a pu noter une tendance analogue à travers ses expériences de participation à des commissions d'enquête canadienne portant sur ces questions ⁴⁶².

Par ailleurs, il est des cas où la prise en compte du problème ici évoqué peut se traduire par la mise en œuvre de législations d'exception, qui, en fonction de règles juridiques préétablies, permettent du fait de certaines circonstances, d'augmenter les possibilités d'intervention de la police, en limitant ou même en suspendant certaines garanties juridiques. Ainsi en est-il pour certains types d'infractions (trafic de drogue, terrorisme, criminalité organisée, etc.). En matière de terrorisme, par exemple, les délais de garde à vue sont sensiblement étendus par rapport au droit commun dans de nombreux pays, comme en France ou au Royaume-Uni. De manière plus générale, et moins spécifique, des mesures de ce type peuvent aussi intervenir avec la mise en œuvre de ce que l'on appelle, selon les cas et selon les sociétés,

⁴⁶¹ M. Lidbom, cité par D. Töllborg, Les limites de la transparence démocratique", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 30, 4^e trimestre 1997, p.136.

⁴⁶² *Les visages de la police, op. cit.*, pp. 229-231.

"état d'exception", "état de nécessité", "état d'urgence", "état de guerre", etc..

Un autre type de pratiques dans ces circonstances peut consister dans l'action d'éléments policiers qui, soit sur leur initiative, soit avec la tolérance implicite des responsables administratifs et politiques, sortent de la légalité, tout en continuant à disposer des ressources (armes, renseignements, etc.) que leur assure leur fonction officielle. Ainsi, avec les "escadrons de la mort", dans le cadre du régime militaire brésilien des années 1970, ou avec les pratiques de certains groupes policiers dits "incontrôlés" dans la Pologne communiste des années 1980. Même dans le contexte de sociétés démocratiques, certains considèrent que des collusions entre police publique et organisations de sécurité privée peuvent s'opérer dans les mêmes perspectives. Dans la mesure où ces organisations disposent d'une marge de manœuvre plus importante et plus discrète que celle des polices publiques, avec moins de répercussions juridiques et politiques en cas d'échec ou de découverte de ces activités. Comme le note un spécialiste de l'étude des pratiques de sécurité privée :

La police officielle tendrait à sous-traiter auprès du privé des missions extra-légales, plus faciles à désavouer le cas échéant : violations de données confidentielles, informations, techniques nécessitant des matériels sophistiqués dont elle ne disposerait pas elle-même ou que des législations trop contraignants ou des risques de dénonciation syndicale rendraient délicates à utiliser (ex : mises sur écoutes, etc..). ⁴⁶³

[255]

Des préoccupations du même genre peuvent aussi conduire à recourir à des techniques de provocation, afin de susciter des actes susceptibles de tomber sans contestation possible sous le coup de la loi et de justifier la mise en oeuvre du processus de la répression policière et de la répression pénale.

⁴⁶³ F. Ocqueteau, "Les marchés de la sécurité privée", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 3, 1990, p 105.

Enfin, l'hypothèse la plus extrême est ici celle où le pouvoir politique est amené à recruter à l'extérieur de la police des hommes susceptibles de remplir ce genre de missions sans être entravés par les règles juridiques. Ce phénomène peut intervenir de manière semi-officielle, comme ce fut dans une certaine mesure le cas, en France, de la Milice, à la fin du régime de Vichy ou, dans certains pays, avec l'organisation de forces "para-militaires" ou "para-policières". Enfin, cette orientation peut aboutir, de manière tout à fait officieuse et clandestine, à constituer ce que l'on a parfois appelé des "polices parallèles", avec, en France, l'exemple des "barbouzes", recrutées pour lutter contre l'OAS à la fin de la guerre d'Algérie, ou, en Espagne, celui du GAL engagé dans la lutte contre le terrorisme basque dans les années 1980 ⁴⁶⁴.

Ce problème de la conciliation de l'ordre et de la protection des libertés, assurée par les normes juridiques - et éventuellement déontologiques - qui encadrent l'action de la police, a des répercussions à tous les niveaux où se manifeste l'autonomie d'appréciation et d'initiative de la police, aussi bien au niveau collectif qu'au niveau des comportements individuels. De ce point de vue, des différences sont susceptibles par exemple de se manifester selon les individus ou les organisations, notamment en raison de la manière dont sont combinés, dans la pratique des services de police concernés et de leurs agents, l'importance accordée à la préoccupation de l'ordre public et de l'efficacité dans la prévention, la découverte et la sanction des infractions et le souci légaliste de protéger les libertés publiques et les droits des citoyens. On est là au cœur des pratiques policières, en relation avec les caractéristiques de la culture professionnelle des policiers et de l'institution à laquelle ils appartiennent.

⁴⁶⁴ Dans les deux cas cités, ces pratiques permettaient par exemple, de s'abstraire des règles du droit international, en menant des actions hors des frontières nationales.

Styles de policiers et de polices

C'est ainsi que, dans le contexte des sociétés démocratiques, cette question se trouve au centre d'une catégorisation des comportements policiers proposée dans les années 1970 par le chercheur américain J. Broderick ⁴⁶⁵, et dont le contenu est d'autant plus intéressant qu'il a été corroboré et repris par nombre de travaux empiriques ultérieurs ⁴⁶⁶. Si [256] l'intitulé des catégories est différent selon les auteurs, les réalités décrites sont en revanche très proches. Selon cette approche, dans les comportements individuels des policiers, concernant les questions qui viennent d'être évoquées, il serait possible de distinguer, quatre types de comportement plus ou moins en rapport avec certains traits de leur culture occupationnelle et avec l'importance relative qu'ils accordent respectivement au respect de la loi et au souci de l'efficacité et de l'ordre public.

Accent sur la loi	Fort	Faible
Accent sur l'ordre		
Fort	Idéaliste	Répressif
Faible	Optimiste	Routinier

⁴⁶⁵ *Police in a time of change*, Morristown, General Learning Press 1977.

⁴⁶⁶ Cf. J.L. Walsh., "Career Style and Police Behaviour" in D.H. Bayley ed, *Police and Society*, Beverly Hills, Sage, 1977 ; K.W. Muir, *Police, Street Corners Politicians*, Chicago, University Press, 1977 ; C Shearing "Subterranean Processes in the Maintenance of Power", *Canadian Review of Sociology*, 1981, 18/3 ; M. Brown *Working the Streets* ; Reiner R. *The politics of the police*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

Les "**idéalistes**" ⁴⁶⁷ se caractérisent par leur souci de traduire dans les faits l'idéal de l'éthique policière, en s'efforçant de satisfaire également aux deux exigences et en tentant d'assurer efficacement, à la fois, le maintien de l'ordre public et la protection des libertés et des droits individuels dans le respect des procédures légales. Ce comportement, qui s'efforce de concilier légalisme et efficacité, s'accompagne assez souvent d'une certaine amertume et d'attitudes de "ressentiment" vis-à-vis de l'institution policière et vis-à-vis du public, dans la mesure où ces "idéalistes" constatent la difficulté de se conformer à ce modèle dans la réalité quotidienne et éprouvent de ce fait un sentiment d'impuissance et d'insatisfaction par rapport à leur métier, à ses finalités, et aux conditions dans lesquels il s'exerce.

Les "**répressifs**" ⁴⁶⁸ ont eux, le sentiment d'être engagés dans une lutte pour la sauvegarde et la protection de l'ordre social, en valorisant leur rôle et leur utilité sociale. Ils se caractérisent par la priorité plus ou moins explicite qu'ils accordent à l'ordre public, à la poursuite des délinquants, à la sanction des infractions, en ayant tendance à négliger les contraintes légales susceptibles de nuire à ce qu'ils considèrent comme leur efficacité justicière. Leur comportement, caractérisé par un fort esprit de corps, traduit souvent ce que l'on a appelé plus haut une vision "cynique", c'est-à-dire profondément pessimiste, de la société, qui légitime néanmoins à leurs yeux leur action et les formes qu'ils lui donnent, [257] tout en les amenant à dénoncer ce qu'ils perçoivent souvent comme l'incompréhension ou l'hostilité du public, de la justice, du politique, parfois de leur institution.

⁴⁶⁷ Qualifiés de "professionnels" par Reiner ; "type classe moyenne" (*middle class mobile*) par Walsh "partenariaux" (*reciprocator*) par Muir, de bons policiers" (*good officer*) par Shearing.

⁴⁶⁸ Qualifiés de "nouveaux centurions" par Reiner, d'"activistes" (*action seeker*) par Walsh, de répressifs" par Muir, réalistes" (*real officer*) par Shearing, de "combattants du crime" (*crime-fighter*) par Brown.

Les "**réalistes**" ⁴⁶⁹ partagent avec les "répressifs" leur vision "cynique", pessimiste et désenchantée, de la société et du comportement humain, mais accompagnée d'un sentiment de désillusion, d'amertume, de frustration et surtout, de résignation, qui les conduit à se montrer très sceptiques sur l'utilité de leur métier, en faisant preuve d'un détachement aussi désabusé à l'égard de l'ordre public qu'ils sont censés assurer que des libertés publiques qu'ils sont censés protéger. Sans illusions, cherchant à se prémunir contre les déceptions et les échecs éventuels, repliés sur un fort esprit de corps, limitant leur implication personnelle dans le métier, ils se recrutent souvent parmi les "idéalistes" déçus.

Les "**optimistes**", enfin, inclinent à renverser la hiérarchie des priorités entre le souci de l'ordre public et la protection des citoyens, en ayant tendance à privilégier leur rôle social de service et d'assistance et à relativiser l'ordre dont ils sont chargés d'assurer la pérennité et l'importance des normes légales qu'ils sont chargés d'appliquer. En général, ces "optimistes" ⁴⁷⁰ sont plutôt satisfaits d'exercer leur métier, ils en acceptent les limites, en évitant de majorer l'importance de ses difficultés et de ses contraintes. Leur souci de la légalité et du respect des libertés individuelles est alors la conséquence de leurs préoccupations sociales et de leur volonté de donner une image "positive" de la police et de ne pas se couper du public, qu'ils se sentent appelés à protéger et à assister et dont ils souhaitent la collaboration

Si cette typologie concerne les comportements policiers individuels, elle peut faire aussi l'objet d'une extrapolation collective et s'appliquer à la manière dont les organisations policières elles-mêmes combinent la préoccupation de l'ordre public et la préoccupation léga-

⁴⁶⁹ Qualifiés de "carriéristes" (*uniform-carrier*) par Reiner, "cyniques" (*cynical street cops*) par Walsh "déserteurs" (*avoider*) par Muir "prudents" (*caution officer*) par Shearing, de "Service 1" par Brown.

⁴⁷⁰ Qualifiés de "bobby" par Reiner, "policiers de rue" (*street cops*) par Walsh de "professionnels", par Muir, de "sages" (*wiser*) par Shearing de "professionnels" par Brown.

liste de respecter les procédures juridiques qui entourent l'action de la police, pour assurer notamment la protection des droits des citoyens. En reprenant une terminologie empruntée à un auteur classique de la sociologie de la police, James Q. Wilson ⁴⁷¹ il est alors possible, à partir de ce point de départ de distinguer plusieurs *styles de police*. Au comportement "idéaliste" correspondant un style de police "légaliste" ; au comportement "répressif" un style de police "autoritaire" ; au comportement "réaliste", un style "routinier" ou "bureaucratisé" (au sens commun et péjoratif de ce dernier terme) ; enfin, au comportement "optimiste", correspondant le style de police que l'on peut qualifier de "communautaire".

[258]

Il est évident qu'il est possible d'étendre l'application de cette approche en la mettant en relation avec la nature du régime politique. Le contexte d'un régime politique à tendance autoritaire favorisant la priorité "autoritaire" donnée à l'efficacité et à l'ordre public, un contexte démocratique se traduisant en général par le souci "légaliste" et "communautaire" de l'observation des règles juridiques et de la protection des droits des citoyens, fut-ce au prix de limitations à l'efficacité immédiate de la police.

La délinquance de l'ordre

Comme toutes les règles, les règles - légales, déontologiques, administratives - qui encadrent l'action de la police, afin de limiter les risques lourds de conséquences que peut comporter une autonomisation erratique de celle-ci, sont susceptibles d'être enfreintes, en engendrant ce que le chercheur canadien Jean-Paul Brodeur a pu qualifier de "délinquance de l'ordre" ⁴⁷². On préférera ici cette expression à l'utilisation extensive que les auteurs anglo-saxons font pour désigner la même réalité, du terme "corruption", en regroupant sous celui-ci

⁴⁷¹ *Varieties of Police Behavior*, Cambridge MA, Harvard University Press, 1968.

⁴⁷² *La délinquance de l'ordre, op. cit.*

des phénomènes assez sensiblement différents ⁴⁷³, notamment en l'appliquant indistinctement à ce que Shearing appelle la "déviance institutionnelle" et à ce qu'il désigne comme la "déviance individuelle" ⁴⁷⁴. C'est à cette dernière que l'on réservera l'utilisation du terme corruption, en entendant par là les déviations qui sont destinées à procurer au policier ou aux policiers concernés des avantages personnels, essentiellement le plus souvent de nature matérielle et pécuniaire.

Cette forme de délinquance de l'ordre est étroitement liée à la condition policière. Dans toutes les polices, le problème de la corruption est un problème récurrent, un "problème chronique" ⁴⁷⁵ qui tient à la nature de la fonction policière, dont les caractéristiques, partagées avec d'autres fonctions du même type, exposent logiquement les policiers à ce genre de tentation, dans la mesure où ils possèdent un pouvoir de faire ou de ne pas faire qui est souvent lourd de conséquences et se trouve de ce fait susceptible d'être monnayé :

Les personnes investies de suffisamment d'autorité pour influencer des décisions importantes concernant des personnes ou des institutions - licence d'exploitation d'une entreprise, autorisation de lotir et de bâtir, permis de séjour, etc. - sont des cibles intéressantes aux yeux des corrupteurs. C'est notamment le cas des policiers, qui veillent au respect de nombreuses lois touchant les citoyens ordinaires et les groupes [259] influents, mais ont également le pouvoir de priver une personne de sa liberté et de recourir légitimement à la force pour ce faire, qui peuvent enquêter sur le comportement délictueux d'individus, de groupes ou d'entreprises et engendrer de graves sanctions, amendes, peines d'emprisonnement, voire peine de mort. *Les policiers*

⁴⁷³ F. Dieu et B. Dupont. "La corruption. L'évolution des connaissances et des politiques en Grande Bretagne", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 44, 2^e trim. 2001, pp 9-33.

⁴⁷⁴ C. Shearing, (ed), *Organizational police deviance*, Toronto Putteworth, 1981.

⁴⁷⁵ M. Punch, "La prévention de la corruption", in *Les pouvoirs et Les responsabilités de la police dans une société démocratique*, op. cit, p. 67.

sont donc des cibles de choix pour ceux qui souhaitent enfreindre la loi et se soustraire aux poursuites. ⁴⁷⁶

L'acuité de cette tentation est dans le cas de la police, accrue du fait des conditions d'autonomie et d'opacité dans lesquelles s'effectue le travail des policiers, des milieux qu'ils sont amenés à fréquenter, de la population à laquelle ils ont le plus souvent affaire, des comportements peu exemplaires qu'ils ont à connaître, de la perception quelque peu biaisée qu'ils peuvent avoir, de ce fait des pratiques quotidiennes de la vie sociale :

Contrairement à de nombreux fonctionnaires travaillant dans des bureaux, les policiers sont vingt-quatre heures sur vingt-quatre dans la rue, en contact direct avec le public et la pègre. Ils évoluent non seulement parmi les citoyens ordinaires et les milieux financiers légitimes, mais également dans les zones marginales difficiles et "sales" de la société. Or on attend pourtant d'eux qu'ils n'acceptent rien, qu'ils appliquent la loi en toute impartialité. ⁴⁷⁷

La pertinence de ces observations se vérifie lorsque l'on, constate le nombre de cas, quels que soient les pays ou les moments, où le développement de la corruption policière est lié, par exemple, au contrôle de formes illégales de commerce, comme la prostitution ou le trafic de drogue, et où l'importance des sommes en jeu et la relative banalité de ces activités induisent les policiers à la tentation de fermer les yeux moyennant compensation ⁴⁷⁸.

Les spécialistes anglo-saxons de ces questions ont établi une nomenclature des formes de cette déviance policière, depuis l'acceptation, dans le cadre des fonctions, d'un avantage matériel quelconque (boissons, repas, services gratuits...) jusqu'à des délits constitués,

⁴⁷⁶ *Ibid.*, p. 68. Les italiques sont de l'auteur de la citation.

⁴⁷⁷ *Ibid.*, p. 68.

⁴⁷⁸ Cf. les cas de la fin du XIX^e siècle ou du début du XX^e au Québec analysés par J.P. Brodeur dans *La délinquance de l'ordre*, *op. cit.*

commis sur des personnes ou des biens pour en tirer un avantage personnel, en violant clairement les règlements de police et le droit pénal, en passant par : le recours préférentiel moyennant contrepartie (*kick-backs*) aux services de telle ou telle entreprise ou de telle ou telle personne (ex : pour les mises en fourrière de véhicules) ; le vol (*rolling*) au détriment d'individus appréhendés, de victimes d'accident ou d'actes délictueux, de personnes décédées ; la protection accordée à des personnes prenant part à des activités illégales (drogue, pornographie, prostitution, jeux, etc.) ; l'absence, l'abandon ou le sabotage de poursuites, (*shakedowns*) à la suite du versement de pots-de-vin, contre des auteurs avérés d'infractions.

[260]

Cette déviance est liée de manière générale à la vulnérabilité du policier face aux pressions de son environnement sociétal et aux compromissions que celui-ci peut susciter. C'est pourquoi on a vu précédemment que les politiques tendant à la prévention de la corruption policière s'efforcent souvent de limiter l'insertion du policier dans la société et la familiarité avec le milieu au sein duquel il doit intervenir, pour le mettre préventivement à l'abri des tentations. Toutefois, on a constaté aussi que ces politiques ne sont pas sans inconvénients, dans la mesure où elles contredisent une autre exigence fonctionnelle du métier, en distendant les relations que le policier doit conserver avec son environnement pour pouvoir y agir efficacement, en bénéficiant de ses informations et de sa collaboration. Il faut ici ajouter que si, dans certains cas, cette déviance peut être totalement individuelle et relever de l'image de la "pomme pourrie", qui déconsidère l'institution et ses membres, il en est d'autres où elle peut se développer avec la tolérance, sinon les encouragements, du milieu professionnel, en constituant parfois un quasi rite d'initiation et d'intégration à celui-ci.

Comme on l'a vu, ces formes de déviance "individuelle" sont à distinguer de ce que Shearing appelle la "déviance organisationnelle" ⁴⁷⁹ que les anglais qualifient significativement d'infractions "pour la bonne cause", qui consiste à employer des moyens illégaux dans la poursuite de fins légitimes, approuvées par l'institution policière et la société. Il n'y a plus ici de recherche directe d'avantages personnels,

⁴⁷⁹ *Organizational Police Deviance, op. cit.*

même si, à la marge, des retombées individuelles peuvent être attendues de ces pratiques, en termes de statut de réputation, de promotion, ou même, dans certains cas, de primes. Sous cette réserve, les motivations sont le plus souvent dans cette hypothèse, désintéressées, le but recherché étant d'améliorer le fonctionnement et les résultats des services de police et l'efficacité du processus pénal. Ces pratiques peuvent consister, par exemple, à falsifier des dépositions, à intimider des témoins ou des suspects, à rémunérer des informateurs avec des moyens récupérés illégalement (argent volé, drogue), à provoquer des infractions ⁴⁸⁰ ⁴⁸¹ à créer ou ajouter des éléments de preuve afin de renforcer une accusation et obtenir des condamnations. Étant donné l'engagement impliqué par certaines enquêtes, les contraintes juridiques qu'elles peuvent comporter, les frustrations qui peuvent naître de la difficulté d'apporter des preuves recevables pour conforter une intime conviction, il peut être tentant de considérer que, dans certaines situations, la fin justifie les moyens, comme dans ce cas cité par Maurice Punch, spécialiste de l'étude de ces questions :

Des unités spécialisées se concentrent sur des activités de renseignement de haut niveau pour suivre des gangs organisés, retrouver la trace de [261] l'argent et atteindre les plus hauts responsables. Ces unités se composent d'enquêteurs extrêmement motivés et entraînés. Mais il arrive qu'ils passent des années à rechercher des indices, à suivre des pistes et à faire des efforts considérables pour finir par échouer pour une série de facteurs externes. La réussite exige un investissement psychologique considérable et la tentation de contourner la loi ne fait que s'accroître à mesure que le temps passe sans qu'une condamnation soit obtenue. ⁴⁸²

⁴⁸⁰ B. Thomas, *Les provocations policières*, *op. cit.*
⁴⁸¹

⁴⁸² M. Punch, "La prévention de la corruption", *op. cit.*, p. 99.

Des comportements du même genre peuvent se présenter lorsque des policiers ont à faire face à des actes considérés comme particulièrement odieux et suscitant de violentes émotions sociales, qui se répercutent aussi bien dans les réactions de l'institution policière que dans les réactions personnelles des policiers eux-mêmes.

Des affaires survenues en Grande-Bretagne dans les années 1980 sont ici particulièrement exemplaires, dans la mesure où elles ont été pour une part la conséquence de l'émotion créée par une série d'attentats de l'IRA provoquant de nombreux morts et blessés, et où, par ailleurs, elles se sont caractérisées par des conséquences très graves, privant une série de personnes innocentes de leur liberté pendant de longues années. Tel a été notamment le cas des "six de Birmingham" et des "quatre de Guildford", qui ont été condamnés à de lourdes peines de prison, alors que des enquêtes postérieures ont révélé que les suspects avaient fait l'objet de pressions, que les dépositions et les aveux avaient été falsifiés et trafiqués, que des éléments de preuve avaient été soustraits au dossier, que les conclusions des examens médico-légaux étaient sujettes à caution. "On peut supposer, note Maurice Punch, qu'au vu de ce terrorisme extrêmement violent l'opinion publique et le monde politique ont exercé de telles pressions sur la police judiciaire chargée de l'enquête que celle-ci s'est estimée fondée à enfreindre la loi pour garantir des condamnations si importantes". ⁴⁸³

De cette situation peuvent être rapprochées les pratiques aux limites de la légalité que peuvent susciter les pressions des autorités politiques et l'usage plus ou moins conscient de ce qu'on a appelé plus haut le "chèque en gris", consistant à formuler des demandes et à donner des ordres sans trop se préoccuper des moyens mis en œuvre pour les satisfaire. Comme le remarque ce commissaire français des Renseignements Généraux :

⁴⁸³ *Ibid.*, p. 102.

Vingt ans de carrière au sein des RG m'ont permis de mesurer le degré d'hypocrisie du pouvoir en matière d'enquêtes réservées ou d'affaires délicates. Combien de responsables politiques ou administratifs, désireux d'obtenir des informations pour le compte du gouvernement ou de certaines personnalités, s'intéressent à la manière dont les RG les recueillent ? [...] Ils veulent la fin sans entendre parler des moyens. Pourtant [262] ils savent la façon dont nous opérons : filatures, perquisitions plus ou moins clandestines, écoutes sauvages ou non, interceptions du courrier. Il n'y a pas trente manières de mener une enquête. ⁴⁸⁴

Ce type de déviance peut être plus ou moins accentué selon les sociétés et les régimes politiques. Selon aussi les circonstances, et on peut deviner ce que peut devenir l'intensité de ces pressions lorsqu'il s'agit de faire face à des problèmes plus dramatiques que ceux évoqués dans le texte précédent et lorsque des menaces particulièrement graves pèsent sur les institutions ou la société.

Les manifestations et les caractéristiques de cette délinquance de l'ordre ne sont pas par ailleurs simples à découvrir et à analyser, comme on peut le constater dans deux domaines particulièrement sensibles, et dans lesquels les comportements policiers sont souvent mis en cause par le public ou par la presse : celui des pratiques discriminatoires ou celui des usages de la force.

Dans presque tous les pays du monde, les plaintes sont fréquentes contre des pratiques policières jugées discriminatoires à l'égard de tel ou tel groupe social. Ces critiques ont un poids particulier dans le contexte des sociétés démocratiques qui se réclament du principe de l'égalité de tous devant la loi, et donc devant le policier qui en est le représentant. Les infractions à ce principe sont le plus souvent délicates à déceler et, surtout à apprécier, pour mettre en évidence des responsabilités policières fautives, individuelles ou institutionnelles. La situation est claire lorsqu'on a affaire à ce que le chercheur britannique

⁴⁸⁴ J. Harstrich, *RG. Vingt ans de police politique*, Paris, Albin Michel, 1991, p. 115.

Michaël Banton a appelé les discriminations *catégoriques*, qui résultent sans discussion possible d'une attitude discriminatoire et délibérée à l'égard des membres d'un groupe, en raison de ses caractéristiques d'âge, de sexe, de race ou de statut social

Les difficultés apparaissent lorsqu'il s'agit d'apprécier le caractère délibérément partial ou non des comportements policiers mis en cause et leurs motivations. Il devient alors délicat d'interpréter des attitudes qui, tout en étant apparemment identiques, peuvent avoir des origines sensiblement différentes. Michaël Banton distinguait déjà, dans les années 1980, la discrimination catégorique de ce qu'il qualifiait de discrimination *statistique*". ⁴⁸⁵ s'agit alors de discriminations qui sont la conséquence de la sur-représentation des membres d'un groupe dans la population délinquante, ce qui conduit à surveiller particulièrement les membres de ce groupe, à la fois dans une perspective répressive (probabilité de découverte d'infractions) mais aussi préventive. Comme le notent par exemple, les auteurs d'une étude empirique britannique, "l'augmentation de la criminalité des Noirs et [celle] de la prédisposition policière [263] à associer les Noirs à la criminalité génèrent un cercle vicieux ⁴⁸⁶. On n'est pas ici très loin d'une déviance organisationnelle, au sens évoqué précédemment ce qui rejoint une observation de E. Bittner lorsqu'il note :

Il est communément admis que les crises qui nécessitent l'intervention de la police sont beaucoup plus fréquentes dans les classes défavorisées que dans d'autres couches de la société et que donc la discrimination est inhérente à la surveillance policière, c'est-à-dire que, toutes choses égales, certaines personnes ressentent plus le poids de la surveillance policière. ⁴⁸⁷

⁴⁸⁵ "Categorical and statistical discrimination", *Ethnic and racial studies*, 1983, juillet n° 6/3.

⁴⁸⁶ J. Lea, J. Young, *What is to be Done about Law and Order*, Harmonds Words, Penguin 1989. p. 167.

⁴⁸⁷ *Connaître la police, op. cit.* p. 58.

Un problème analogue se pose avec les discriminations qualifiées par Robert Reiner ⁴⁸⁸ de *transmises*, lorsque les comportements policiers discriminants résultent de la répercussion sur l'activité policière des préjugés de la société, se traduisant par exemple par des accusations, des plaintes, des témoignages, des dénonciations orientés par ces préjugés, qui créent des priorités dont la police ne peut pas ne pas tenir compte dans ses interventions. Dans les deux cas, les comportements policiers apparemment discriminatoires ne sont pas de leur initiative mais sont la conséquence indirecte de faits que les policiers ne maîtrisent pas : la sur-représentation d'un groupe parmi les responsables d'actes de délinquance et la suspicion manifestée *a priori* par le public à l'égard d'un groupe.

L'appréciation est tout aussi difficile dans les discriminations *interactionnelles*, lorsque celles-ci naissent de relations difficiles et conflictuelles des policiers avec les membres de certains milieux, et ont leur origine plus dans le rapport à la personne des policiers que dans le rapport à la loi, avec la répercussion sur le comportement des policiers d'attitudes qu'ils perçoivent comme traduisant par principe un "mépris du policier". On a vu précédemment que certaines études américaines montrent, *a contrario*, que, pour un comportement identiquement déférent la différence d'incrimination entre Noirs et Blancs disparaissait. Donc, dans un certain nombre de cas, c'est ce que certains chercheurs appellent le "test de l'attitude" qui serait décisif dans la poursuite ou non de certaines procédures selon les milieux et dans leur apparente partialité. Par là peut se développer une "spirale perverse d'hostilité", dans laquelle préjugés policiers et attitudes d'hostilité s'engendrent mutuellement, comme l'on a pu le noter à propos des jeunes noirs en Grande Bretagne :

⁴⁸⁸ *The politics of the police, op. cit*, p. 124 et s.

Il existe de solides raisons de penser que les jeunes hommes noirs se comportent de manière plus négative avec la police que d'autres groupes ; ils reflètent ainsi le préjugé que les policiers ont depuis longtemps à leur égard ⁴⁸⁹.

Les discriminations dites *institutionnelles* posent un problème assez analogue, lorsque l'application de décisions et de mesures à caractère général [264] et universel ont sur le terrain un champ d'application différenciée. Ainsi, une politique décidant une lutte plus active contre les vendeurs de drogue ou les vols d'automobile pourra se traduire concrètement par une présence plus active de la police ou une augmentation des contrôles dans certains quartiers, et ceux-ci pourront être perçus par leurs habitants comme discriminatoires, surtout si cette population est socialement ou ethniquement homogène par ses caractéristiques. On voit par là qu'il n'est Pas simple de déceler, de contrôler, éventuellement de sanctionner des comportements policiers partiels et discriminatoires, dans la mesure où les exemples précédents montrent que "la discrimination catégorique en tant que facteur spécifique, est difficile à distinguer du contexte des face-à-face". ⁴⁹⁰

Cette délinquance de l'ordre est susceptible, avec des conséquences pouvant être dramatiques, de concerner aussi ce qui constitue la spécificité de l'action policière, à savoir la possibilité de recourir, si nécessaire, à l'usage de la force. Ce recours à la force fait le plus souvent l'objet d'une réglementation relativement précise. L'usage d'une arme à feu suppose, par exemple, une situation de légitime défense ou l'obligation de sommations préalables. Les simplifications journalistiques, fréquentes en la matière, obligent à préciser le vocabulaire et à opérer des distinctions. Du point de vue du vocabulaire, dans la perspective envisagée ici, qui est celle de la déviance policière, on ne retiendra pas le terme de violence pour qualifier l'usage légal et légitime de la force, lorsque cet usage est contrôlé, approprié à la situation concernée et mis en œuvre dans le cadre de la réglementation le prévoyant en dernier recours, par exemple dans le cadre de la légitime

⁴⁸⁹ *Ibid*, p. 126.

⁴⁹⁰ *Ibid*, p. 134.

défense. Ces cas ne relèvent pas de la délinquance de l'ordre auxquels on réservera le terme de violence.

En fonction de cette perspective, le premier niveau d'usage illégitime de la force est alors constitué par ce que l'on peut appeler la violence *instrumentale*, lorsque la force est utilisée, dans des situations proches de ce que l'on a qualifié plus haut de déviance organisationnelle, pour atteindre plus efficacement et/ou plus rapidement des objectifs qui sont, eux, légaux et légitimes. Ce qui est alors en question, ce sont les moyens mis en œuvre, qui ne sont pas adaptés au but poursuivi. Ainsi des comportements brutaux ou de mauvais traitements au cours d'interrogatoires, pour obtenir des renseignements ou des aveux, ou bien des réactions disproportionnées dans des situations de légitime défense. En revanche, on peut qualifier de violence *dérivée*, des dysfonctionnements involontaires, liés à des erreurs, des maladresses, des conséquences mal évaluées ou mal maîtrisées dans la mise en œuvre légitime de la force :

Il peut s'agir du fuyard abattu par un policier pris de panique, de la balle perdue atteignant un commerçant au cours d'une fusillade avec des [265] malfaiteurs, du manifestant matraqué par des CRS parce qu'il se trouvait non loin d'une troupe de casseurs ou, encore, du passant renversé par un véhicule de police se rendant à toute allure sur les lieux d'un accident. ⁴⁹¹

Ce que la presse qualifie en France de "bavures" correspond souvent à ce type de situations, tout en pouvant aussi concerner l'hypothèse suivante des réactions de violence colérique ou perverse.

La violence colérique est celle qui résulte de réactions incontrôlées et excessives, sans justification instrumentale, en face de situations génératrices de fortes émotions individuelles ou collectives, qui permettent d'en expliquer les manifestations, tout en révélant chez les policiers une défaillance fautive de la maîtrise de soi. Ce sont des si-

⁴⁹¹ F. Dieu "Éléments pour une approche socio-politique de la violence policière (*Déviance et société*, 1995, n° 1, p. 45). Tout en utilisant un vocabulaire un peu différent ces développements s'inspirent particulièrement des considérations développées dans cet article.

tuations que l'on rencontre assez souvent, par exemple, dans les opérations de maintien de l'ordre :

Ces violences incontrôlées résultent alors, d'une part, des tensions provoquées par l'attente, dans des conditions souvent difficiles, face à une foule qui ne ménage pas ses invectives et ses projectiles, et d'autre part de l'excitation difficilement maîtrisée que peut créer l'affrontement physique. D'où les matraquages sans justification au cours des charges des forces de l'ordre ou encore les "passages à tabac" de manifestants interpellés pour, en quelque sorte, "se venger" des coups reçus et des humiliations subies. ⁴⁹²

La violence *perverse* ou "sadique" est, enfin, celle qui a sa source dans des pulsions individuelles, auxquelles le métier de policier et les situations rencontrées donnent l'occasion de s'exercer et d'un passage à l'acte, sans aucune justification fonctionnelle, mais avec la caractéristique aggravante d'être le fait d'une personne Il ayant autorité" : "le viol au cours d'une garde à vue est un exemple, à la fois caractéristique et extrême de ce genre de situation". ⁴⁹³

Cette approche montre, ici aussi, la complexité d'un problème que l'on a parfois tendance à réduire à des schémas simplistes, une complexité d'autant plus grande que ces distinctions, claires sur le papier, sont beaucoup plus délicates à interpréter et à appliquer lorsqu'il s'agit d'apprécier et de tirer éventuellement des conséquences disciplinaires ou judiciaires de situations concrètes mettant en cause les comportements d'agents de la force publique. Ces incertitudes sont, par exemple, particulièrement sensibles lorsqu'il s'agit d'interpréter dans la réalité et d'analyser a posteriori les notions de légitime défense et de réponse proportionnée. Un spécialiste américain de ces questions peut ainsi remarquer :

⁴⁹² *Ibid*, p. 46.

⁴⁹³ *Ibid*. p. 45.

[266]

Ce droit à la défense de soi et d'autrui incite souvent le policier à arguer de l'autodéfense chaque fois qu'il emploie la force. Nous avons ainsi relevé que de nombreux policiers, que les faits le justifient ou non, font systématiquement suivre chaque constat d'emploi de la force par une accusation à l'encontre du citoyen, au motif que celui-ci aurait agressé le policier ou résisté à l'interpellation. Nos observateurs ont également noté que certains policiers portaient des couteaux et des armes à feu confisqués lors de fouilles ou de palpations. Ils les gardent sur eux afin de les laisser sur les lieux pour pouvoir invoquer un cas éventuel de légitime défense ⁴⁹⁴

S'il peut y avoir, dans ces difficultés d'appréciation, une responsabilité policière, avec des manœuvres des policiers pour se prémunir contre ce type d'accusations, il faut noter aussi que les policiers ont souvent à faire face à des situations qu'ils peuvent avoir eux-mêmes des difficultés à apprécier et à maîtriser, notamment du fait de leur imprévisibilité et lorsqu'il s'agit d'évaluer *a priori* leur degré de dangerosité afin de se comporter en conséquence. "Si le grand public a besoin de savoir qu'il existe une procédure satisfaisante pour contrôler les fautes professionnelles de la police, note ainsi le responsable d'une institution britannique de contrôle, il faut aussi tenir compte des conditions difficiles et dangereuses dans lesquelles les policiers font leur travail" ⁴⁹⁵.

⁴⁹⁴ A. Reiss, "La police aux États-Unis et les violences illégitimes, *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1996, n° 21, p. 181.

⁴⁹⁵ J. Grew, "Le contrôle externe de la police", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1993, n° 14, p. 64.

2 - LA POLICE ET SON CONTRÔLE

[Retour à la table des matières](#)

Le droit et, éventuellement, les règles déontologiques ne constituent qu'un cadre normatif balisant ce que *doit* être le comportement de la police par rapport au rôle que lui assignent la société et le système politique. Reste la question des mécanismes destinés à assurer l'application effective de ce cadre normatif et donc la question du contrôle du fonctionnement de la police. Classiquement, l'analyse du contrôle de la police est envisagée sous deux aspects, en distinguant contrôle interne et contrôle externe ; mais la relative unanimité sur cette distinction s'accompagne d'imprécisions sur son interprétation et sur la manière de l'appliquer aux réalités concrètes.

Le contrôle de la police pose un autre problème, qui renvoie, à propos de la régulation de l'action policière, aux problèmes généraux concernant les mécanismes de contrôle social envisagés au début de ce livre, en soulevant la question du rôle, dans la police, des processus de contrôle *internes* et *informels*, dont l'existence et l'importance peuvent sensiblement limiter l'utilité des mécanismes de contrôle institutionnels.

[267]

Le contrôle interne informel

Dans cette perspective, le premier type de contrôle informel est celui de *l'autodiscipline* des policiers et de l'intériorisation des normes implicites ou explicites régulant leur activité. À cet égard, un certain nombre de recherches font apparaître un lien entre l'effectivité de cette autodiscipline et le caractère vocationnel de l'engagement des individus dans la profession policière. Ainsi, le sentiment de leur utilité sociale et l'existence aussi d'un certain prestige de la fonction dans la société inclineraient davantage à cet autocontrôle que des choix moti-

vés par le souci utilitaire de la sécurité de l'emploi dans une institution peu ou mal considérée. Ce sens vocationnel est, par exemple, beaucoup plus fort au Japon ou, jusqu'à une époque récente, en Angleterre qu'il ne l'est dans les polices des U.S.A ou dans la police indienne. ⁴⁹⁶

Certains mécanismes organisationnels jouent d'ailleurs un rôle pour favoriser ou, au contraire, étouffer cet esprit, comme l'appréciation des motivations au moment du recrutement, ou l'orientation de la formation, selon que celle-ci tend à inculquer un modèle d'obéissance bureaucratique ou met l'accent sur la responsabilisation personnelle des futurs policiers. Ainsi a-t-on pu dire que, dans les centres de formation policiers au Japon, les exhortations moralisatrices et déontologiques, mettant l'accent sur "l'exemple" que doit représenter le policier, n'étaient pas sans évoquer l'atmosphère d'un camp scout ⁴⁹⁷. On peut noter que l'idéologie de la professionnalisation a tendu aussi à aller dans le sens du développement de cet aspect vocationnel, en liant la valorisation de la fonction et les devoirs que celle-ci implique, l'autocontrôle permettant de résoudre les difficultés liées aux spécificités du travail policier, ce que souligne dans cette perspective un chercheur comme Albert Reiss :

Notre ignorance de ce qui se déroule précisément entre les policiers et les citoyens pose un problème central au regard des constations contemporaines de la police. Comment rendre la responsable devant la société dans un régime démocratique et comment, dans un même mouvement, ne pas lui ôter tout moyen dans ses efforts en faveur de la loi et l'ordre ? Il n'existe pas de réponse simple à ces questions. [...] C'est peut être seulement travers la professionnalisation de la police que nous pouvons espérer résoudre le problème des mauvaises pratiques policières. ⁴⁹⁸

⁴⁹⁶ Bayley, *Patterns of policing*, op. cit.

⁴⁹⁷ Bayley, *Forces of order : policing modern Japan*, Berkeley, 1991, California University Press, p. 66.

⁴⁹⁸ "Violences policières. Réponses à quelques questions-clef.", *Connaître la police*, op. cit., p. 123.

Dans cette même perspective s'inscrit pour une part la tendance déjà signalée, dans un certain nombre de polices modernes, à instaurer un code interne de déontologie, destiné à favoriser ces mécanismes d'autodiscipline. Tel est le but de dispositions qui, comme en France, prévoient l'affichage de la Déclaration des Droits de l'Homme dans les commissariats [268] où l'obligation pour chaque agent de la Police Nationale d'avoir constamment à sa portée un *Guide pratique de la déontologie*.

Le port de l'uniforme peut être aussi un moyen de renforcer cette intériorisation des normes professionnelles, en rappelant au policier son statut et les obligations qui y sont attachées, en constituant une incitation au "contrôle de soi" ⁴⁹⁹, en limitant les occasions et les tentations de déviance. Ainsi, pour prendre un exemple simple, accepter une boisson dans un bar louche est plus facile à un policier en civil qu'à un policier en uniforme. Cette considération a par exemple conduit en 1829, Robert Peel à souhaiter que la "nouvelle police" de Londres soit une police en uniforme et on retrouve, à peu près à la même date, cette préoccupation dans un rapport du Préfet de Police de Paris, Louis Debelleye, concernant le port de l'uniforme par les sergents de ville, auquel il voyait entre autres avantages, celui de "forcer les agents à intervenir et à rétablir l'ordre au lieu de se dérober dans la foule" et de "leur interdire la fréquentation habituelle des cabarets et la continuation de mauvaises habitudes telles que celle de l'intempérance et du jeu". E ajoutait en explicitant le mécanisme de ce mode de contrôle informel :

Ainsi ils seront obligés de se respecter eux-mêmes davantage ; plus facilement surveillés par leurs chefs, ils apporteront unanimement dans leur conduite et dans leurs actes plus de mesure et de circonspection ; ils inspireront au public plus de confiance... ⁵⁰⁰

⁴⁹⁹ D. Lhuillier, "Psychologie du port de l'arme et de l'uniforme", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 9, mai-juillet 1992, p. 145.

⁵⁰⁰ Rapport à Charles X, mars 1839. Cité par M. Le Clère, *La Police*, Paris, PUF, 1977, p. 15. Cf dans le même sens ces propos d'un officier de police français contemporain : "Le policier, surtout celui qui est en uniforme, est le représentant de l'État et de son autorité.. Quand il s'adresse à vous, Ça ne souf-

On notera qu'ici le processus d'intériorisation des normes professionnelles par le port de l'uniforme se combine avec le poids de la pression sociale, qui résulte de sa visibilité et du regard du public, associée à la surveillance ainsi facilitée exercée par la hiérarchie des "chefs".

L'autre mécanisme de contrôle informel est le contrôle *interpersonnel* par le groupe des pairs, selon notamment le caractère plus ou moins "individualiste" ou "communautaire" de l'organisation policière, qui donne un poids plus ou moins important au jugement des collègues de travail. C'est à ce contrôle que pousse par exemple en France l'article 10 du code de déontologie édicté en 1986 au sein de la Police Nationale :

Le fonctionnaire de police qui serait témoin d'agissements prohibés engage sa responsabilité disciplinaire s'il n'entreprend rien pour les faire cesser ou les porter à la connaissance de l'autorité compétente.

Par ailleurs, certaines pratiques professionnelles peuvent tendre à renforcer ces phénomènes, telle l'habitude du travail en équipe - par exemple [269] l'ancienne pratique des patrouilles par "paire" de la Gendarmerie française ou de la Garde Civile espagnole - ou bien le fait dans le travail en groupe, de rendre, formellement ou informellement un des policiers responsable du comportement de ses collègues, comme cela est le cas au Japon, avec, de ce point de vue, le rôle spécifique qui est conféré aux policiers les plus âgés.

La portée de ce type de contrôle informel est aussi en rapport, à la fois, avec les orientations de la subculture occupationnelle dans l'organisation policière considérée, avec le poids de ses traditions, avec les modalités de la socialisation professionnelle, ainsi qu'avec les attitudes dominantes dans l'environnement sociétal. Ainsi, une analyse

fre pas de remarques désobligeantes, mais lui-même doit rester irréprochable" (in P. Balland, *Les policiers, si c'était à refaire...*, op. cit., p. 219)

comparative fait apparaître sur ce point dans les années 1980, des différences sensibles entre les États-Unis et le Japon :

Un comportement responsable est favorisé au Japon par l'intégration du policier dans son milieu de travail, ce qui a pour conséquence de légitimer la pression disciplinaire qui s'exerce sur lui et de développer son sentiment d'avoir à s'y conformer. Le milieu de travail a au Japon une influence déterminante sur la vie personnelle. Il est l'équivalent affectif du lien familial. [...] La discipline est alors ici le résultat du compagnonnage professionnel plus que de l'organisation formelle des structures. Le sens du devoir est un sentiment personnel lié à l'appartenance au groupe. Une défaillance apparaît comme une atteinte à la fraternité professionnelle plus que comme une faute par rapport à des règles codifiées. Des policiers américains trouveraient ce type de contrôle traumatisant et répressif Pas les japonais. Pour eux, il est protecteur et libérateur, en leur indiquant comment être un membre apprécié de la communauté qui est pour eux la plus importante dans leur vie d'adulte. ⁵⁰¹

En France, *mutatis mutandis*, l'importance de ce contrôle "communautaire" des pairs serait selon certaines observations, plus important dans la Gendarmerie que dans la Police Nationale, du fait notamment d'une culture professionnelle plus prégnante, liée aux origines plus anciennes de la Gendarmerie, dont l'histoire a contribué à forger une tradition plus homogène et mieux partagée, à quoi peut s'ajouter aussi, dans le même sens, l'influence des conditions de vie, professionnelles, personnelles et familiales, liées au casernement. Cette prégnance du milieu professionnel peut cependant être ambivalente, si la culture professionnelle qu'il véhicule comporte la tolérance de certaines pratiques déviantes.

Dans cette perspective, le comportement des syndicats, associations ou amicales regroupant les policiers est également révélateur de l'importance de ce mode de contrôle par les pairs et de son ambiguïté, selon, par exemple, que la politique de ces groupements est de "cou-

⁵⁰¹ D.H. Bayley, *Forces of order : policing modern Japan*, op. cit., p. 65.

vrir" et de défendre indistinctement leurs membres, ou bien, au contraire, de [270] contribuer par leurs propres initiatives à cette régulation interne. Ici encore, l'exemple japonais s'oppose au modèle des polices américaines, dans lesquelles les policiers travaillent souvent seuls, en répugnant à juger le comportement de leurs collègues, tout en se solidarisant entre eux lorsque l'un d'eux est mis en cause. De manière plus générale, le rôle des syndicats policiers en la matière est souvent assez ambigu, partagés qu'ils sont entre des préoccupations corporatives, privilégiant la solidarité interne, et la sauvegarde de l'image "officielle" de leur institution, et d'autre part, des préoccupations sociétales, orientées vers l'amélioration des rapports avec le public, en se désolidarisant des "brebis galeuses" ou des "pommes pourries", ces dernières préoccupations semblant avoir d'autant plus de poids que les syndicats considérés sont plus indépendants à la fois de la hiérarchie policière et du pouvoir politique en place. On peut ajouter que le contrôle syndical informel peut aussi concerner des cas de déviance institutionnelle, avec la possibilité de dénoncer de façon explicite ou informelle des pratiques qui pourraient leur apparaître douteuses au regard des missions attribuées à la police et des moyens qu'elle est autorisée à mettre en œuvre.

Le contrôle interne institutionnel

À côté de ce contrôle interne informel, le contrôle *interne institutionnalisé* peut être plus ou moins organisé et complexe, mais repose essentiellement sur deux processus. Le premier est celui du contrôle par le *supérieur hiérarchique* dont dépendent les services ou les individus dont la responsabilité est mise en cause. Le second se traduit par l'intervention d'un organe interne *d'inspection*, spécialisé dans ce type d'activité et rattaché en général à la direction ou à l'état-major de l'institution policière considérée : ainsi, en France, avec *l'Inspection Générale de la Police Nationale (IGPN)* ou, aux États-Unis, avec les services *d'Internal Affairs* dans la plupart des polices municipales. Ces deux types de contrôle sont organisés avec des modalités variables, à la fois selon le degré de codification de ces processus, selon le mode de saisine (en particulier la prise en compte des plaintes du public), selon les procédures d'enquête mis en œuvre (avec par exemple la

possibilité pour les policiers mis en cause de se faire, on non, assister d'un conseil), ou enfin selon les organismes appelés à être associés aux décisions (conseil de discipline, représentation syndicale, etc.).

Dans un certain nombre de polices, diverses raisons poussent à privilégier ce mode de contrôle. L'une des principales résulte des capacités d'information de l'organe contrôleur pour percer l'opacité d'institutions dont a déjà dit précédemment que l'une de leurs caractéristiques principales est la tendance à la dissimulation et au secret, même dans leur fonctionnement interne. Il est évident que, de ce point de vue, des enquêteurs policiers, connaissant par expérience les habitudes de leurs [271] collègues, peuvent être mieux à même que des observateurs extérieurs de saisir la signification de certains faits ou comportements. En allant contre certaines idées reçues, un chercheur comme Gary Marx, peu suspect de complaisance pour les institutions policières, a pu par exemple constater :

Beaucoup de chercheurs en sciences sociales, pour des raisons qui tiennent davantage à l'idéologie qu'à l'analyse, sont exclusivement favorables au contrôle externe. Mais, comme sociologue, beaucoup de résultats de recherche me donnent à penser que les contrôles internes sont plus productifs, parce qu'ils sont effectués par des personnes qui « sont dans l'arène » quotidiennement. Ils comprennent les nuances et la richesse de ce qui est en train de se passer. ⁵⁰²

À cette familiarité avec les faits s'ajoute la familiarité avec le milieu pour établir des relations de confiance facilitant confidences ou confessions.

Ces enquêteurs sont aussi supposés avoir la capacité d'analyser en profondeur les situations évoquées, en dépassant leur apparence scandaleuse ou aberrante pour les situer dans un contexte dont leur compétence professionnelle est censée leur permettre de saisir tous les tenants et aboutissants. De même, son caractère interne et le fait qu'il

⁵⁰² Marx G., "Les pratiques masquées de la police", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° p.

soit assuré par des "professionnels" contribue aussi aux yeux des policiers à légitimer et à faire accepter les conséquences de ce type de contrôle, en limitant, selon eux, les intrusions dans ce processus de considérations politiques plus ou moins partisans ou de pressions sociétales plus ou moins justifiées. C'est là d'ailleurs une raison avancée par l'idéologie de la "professionnalisation" pour privilégier ce mode de contrôle.

Cela dit ce mode de contrôle interne est loin d'être à l'abri de toute critique, notamment dans la mesure où, de manière générale, le frein à l'autonomisation qu'il constitue n'a qu'une portée limitée. En particulier, les facteurs qui militent en sa faveur ont un caractère ambivalent, dans la mesure où l'appartenance policière des contrôleurs, leur connaissance et leur expérience du métier, la familiarité avec les autres policiers entraînent souvent de leur part un manque de distanciation à l'égard des comportements qu'ils sont appelés à apprécier, les prédisposant, de manière inconsciente ou délibérée, à sous-estimer la gravité des faits qu'ils ont à connaître et à être, par exemple, plus attentifs aux difficultés professionnelles de leurs collègues qu'à la protection des droits et des libertés des citoyens. Par ailleurs, on retrouve ici le poids de la culture policière, avec les distorsions qu'elle est susceptible de générer entre l'appréciation policière de certains faits et l'appréciation qui peut en être faite par un observateur extérieur :

Les citoyens et les policiers ne s'accordent pas toujours pour définir ce qu'est une pratique policière correcte. [...] Ce que les citoyens désignent par "violence policière" est en fait le sentiment qu'ils n'ont pas été traités [272] en respectant la dignité et les droits de tout citoyen en société démocratique. Tout acte qui atteint leur statut qui restreint leur liberté, qui les importune ou les harcèle, ou qui procède de la force physique est fréquemment perçu comme non nécessaire et injustifié. Le plus souvent ils ont raison [...] Mais ce que les citoyens ressentent comme des violences policières, la plupart des policiers estiment qu'il s'agit d'actes nécessaires à leur action [...] Tandis que la plupart des citoyens considèrent par exemple les contrôles avec palpation ou les contrôles suivis d'interrogatoires comme des harcèlements, les cadres policiers les perçoivent purement et sim-

plement comme des mesures de "prévention offensive" contre les délinquants. ⁵⁰³

À ces considérations générales s'ajoute, pour le contrôle hiérarchique notamment la tendance du commandement à "couvrir" ses subordonnés, pour ne pas mettre en péril l'exercice ultérieur de son autorité, pour ne pas "se couper" de ses collaborateurs, pour ne pas provoquer leur démotivation. De même, les organismes spécialisés d'inspection sont souvent accusés de manquer d'indépendance par rapport aux services actifs et aux organes de direction et d'être trop complaisants à l'égard de leurs collègues, en étant notamment plus sévères pour les questions de discipline interne que pour les problèmes mettant en cause le comportement vis-à-vis du public.

Enfin, les préoccupations relatives à "l'image" de la police et à ses rapports avec le public peuvent s'avérer négatives, si, au lieu d'entraîner une volonté de transparence et d'efficacité dans la sanction des défaillances policières, elles se traduisent par un esprit de corps aboutissant à une politique d'étouffement ou de minimisation de tout ce qui pourrait ternir la réputation de l'institution.

Le contrôle externe

A contrario, le but des contrôles *externes* est en général de limiter l'autonomisation de la police et les risques que cela peut impliquer, mais en évitant aussi que ces contrôles ne soient affectés par les vicissitudes liées aux conflits politiques partisans ou par les passions et les pressions sociétales, et qu'ils ne suscitent des réactions hostiles des policiers et des institutions policières, qui sont assez facilement en-

⁵⁰³ A Reiss, p. 109. On peut trouver une illustration de ces propos en remarquant qu'en France, en matière de maintien de l'ordre, les manifestants tendent à évaluer la "brutalité" des moyens mis en œuvre dans l'ordre croissant suivant : charges, jet de gaz lacrymogène, canons à eau, alors que les policiers font un classement inverse, en considérant que les charges constituent le moyen d'intervention le plus brutal.

clins à se méfier de tout regard extérieur porté sur leur fonctionnement de l'aveu même d'un policier :

L'acceptation d'un droit de regard des "profanes" est une des choses les plus difficiles à accepter par quelque corps professionnel que ce soit qu'il s'agisse des médecins, des enseignants, ou des prêtres. Il est naturel que [273] les policiers ne fassent pas exception à la règle. On peut d'ailleurs se demander ce qui justifie que la police soit davantage scrutée que tant d'autres milieux d'experts dont les décisions pèsent pourtant bien plus sur notre vie quotidienne et notre destin ? 504

Les pratiques en la matière sont extrêmement diverses selon les sociétés et constituent un des domaines où se manifeste particulièrement la variété des traditions nationales, tant du point de vue juridique, politique, administratif que culturel.

Un premier type de contrôle externe est constitué par les contrôles *politiques*, faisant en général intervenir des organismes à recrutement électif ayant pour fonction principale des fonctions politiques. Ce contrôle peut d'abord être celui d'institutions parlementaires. Celles-ci, par leurs compétences législatives, sont d'abord à même d'exercer indirectement un contrôle formel, par l'élaboration des règles juridiques encadrant l'action de la police, en définissant notamment les tâches dont elle est chargée et les moyens dont elle dispose pour ce faire. Parmi ces moyens, les dotations budgétaires peuvent aussi constituer un élément important de ce contrôle 505. D'autre part, dans un certain nombre de pays, ces compétences s'accompagnent de la capacité de se saisir des affaires mettant en cause la police et d'en débattre, avec, éventuellement, la possibilité de créer des commissions d'enquête parlementaire et de donner des suites législatives ou budgétaires à leurs investigations.

504 J.C. Monet "La nécessaire adaptation de la police dans les démocraties occidentales", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1993, n° 13, p. 195.

505 B. Dupont *Construction et refontes d'une police, le cas australien, op. cit.*

Ce contrôle de type "parlementaire" est susceptible de s'exercer à des niveaux différents selon la structure politico-administrative des sociétés considérées et le mode d'organisation correspondant de leurs polices, avec l'intervention des conseils élus fonctionnant à ces divers niveaux (parlements nationaux, parlements d'États fédérés, conseils provinciaux, conseils municipaux, etc.). Cela dit, si ces contrôles peuvent présenter le risque d'être influencés par les passions et les intérêts partisans, la pratique semble montrer en général le peu d'intérêt et la prudence de ces instances pour intervenir dans ces questions. Néanmoins le problème des interventions partisans ou clientélistes se pose à propos de tous les contrôles faisant intervenir des autorités politiques. Ainsi, en 1970, une commission d'enquête québécoise se montrait, pour cette raison, très réservée sur l'efficacité d'un contrôle des autorités municipales sur les polices de ce type :

Demander aux autorités municipales de former un comité chargé de surveiller les activités du corps policier et d'étudier les plaintes des citoyens, ce serait mettre une fois de plus en tutelle le chef de police et accroître les petites pressions politiques qui s'exercent sur le corps policier.

[274]

C'est d'ailleurs pour limiter ce risque et le combattre que le courant de la "professionnalisation" a, aux États-Unis, distendu le lien avec le politique dans le cadre des polices municipales, mais avec l'effet pervers de favoriser une autonomisation policière qui, on l'a vu précédemment, a été mise en question à partir des années 1970.

À côté de ces contrôles "politiques", et en rapport plus ou moins avec eux, se pose la question des contrôles *administratifs*. C'est ainsi que dans certains pays, dont la France, certains aspects de la responsabilité policière susceptible d'entraîner une mise en cause de l'Etat relève de la compétence de tribunaux administratifs spécifiques. Dans cette rubrique des contrôles administratifs externes, il semble qu'il faille faire une place au contrôle qui peut résulter, soit de façon manifeste, soit le plus souvent de façon latente, du pluralisme des polices, dans la mesure où ces différentes polices sont susceptibles de se sur-

veiller les unes les autres. Ainsi en est-il, de façon officielle, du recours pour ce faire au FBI, qui est prévu par les statuts de certaines polices locales américaines. De manière plus souterraine, des phénomènes de "guerre des polices" viennent rappeler périodiquement dans des sociétés qui connaissent ce pluralisme, l'existence de ces mécanismes informels de surveillance réciproque. La France connaît cette situation avec les rivalités Police Nationale/ Gendarmerie et la possibilité pour l'autorité judiciaire de faire appel à des enquêteurs de l'un des corps pour instruire des affaires concernant l'autre. Dans le même sens, en Espagne, c'est par exemple, une enquête de la police autonome basque, à la suite de circonstances fortuites, qui a mis à jour dans les années 1980 l'implication du Corps National de Police dans les activités parallèles et clandestines des GAL contre l'ETA. Inversement, les institutions policières étatiques ont contribué à révéler des cas de corruption dans les polices locales, notamment en matière de trafic de drogue ⁵⁰⁶. À noter que les régimes autoritaires, qui sont souvent à la fois dépendants et méfiants par rapport à leurs forces de police, sont particulièrement enclins à développer ce genre de pratiques et de contrôles policiers mutuels.

À cela s'ajoutent les contrôles possibles par des organes *administratifs* indépendants ou par des autorités administratives indépendantes, c'est-à-dire des organes spécialisés dans cette tâche, dont les membres reçoivent une rémunération publique, mais dont le recrutement présente un certain nombre de garanties du point de vue de leur indépendance et de leur compétence, afin d'assurer la prise en compte de tous les points de vue en cause, à la fois ceux de la police et de l'ordre public et ceux des citoyens et de leurs droits. Cette pratique est celle, dans un certain nombre de pays, des "Commissions de Police", que l'on trouve, par exemple, [275] au Japon, au Canada ou dans un certain nombre de grandes villes américaines. Cette pratique pose divers problèmes : celui de l'instance de désignation des membres, celui des membres susceptibles d'être désignés, celui des compétences de ces organismes (saisine, réception des plaintes), celui de leurs pouvoirs. Ainsi, au Japon, la nomination relève, selon le niveau, du gouvernement ou des préfets (avec approbation des assemblées "parle-

⁵⁰⁶ M. Ballbé, "Les défis du système policier pluraliste en Espagne", *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, 1991, n° 7.

mentaires"), qui choisissent des personnes n'ayant pas occupé de fonctions électives ou administratives dans les cinq années précédentes. La pratique semble montrer une efficacité de contrôle limitée de ces commissions.

La Grande-Bretagne, en 1984, a mis en place un contrôle de ce type avec la création de la Police *Complaint Authority* ; composée de 6 membres nommés par le *Home Office* et d'un Président nommé par la Reine. Son indépendance et son mode de saisine restent discutés. De cette solution se rapproche la France, avec l'organisation depuis l'année 2000 d'une *Commission nationale de déontologie de la sécurité*, composée de huit membres nommés par des autorités politiques et administratives⁵⁰⁷ à leur tour cooptent six personnalités qualifiées. La saisine s'opère par l'intermédiaire d'un député ou d'un sénateur, le pouvoir de cette commission étant un pouvoir de "recommandation" et d'information publique (rapports). On trouve des institutions analogues ailleurs, souvent avec des pouvoirs plus étendus. Ainsi, en Belgique, avec un "Comité permanent" de 5 membres nommés pour 5 ans par les deux chambres du Parlement, ou au Québec, avec un "Commissaire à la déontologie", nommé par le gouvernement et un "Comité de déontologie policière".

Un autre type de contrôle externe, particulièrement important est ensuite celui qui fait appel aux institutions *judiciaires*, avec, ici, un point à souligner, aux conséquences ambivalentes, le fait que les institutions judiciaires et les institutions policières sont amenées à collaborer dans l'exercice quotidien d'un certain nombre de leurs fonctions respectives. Dans cette perspective, il faut évoquer d'abord le contrôle de la police par les *juridictions de jugement*, avec la possibilité pour celles-ci de sanctionner un certain nombre d'irrégularités éventuelles de la police par une pratique plus ou moins extensive de "l'irrecevabilité de la preuve", à l'occasion du jugement d'affaires dans lesquelles des éléments de source policière jouent un rôle important. Cette pratique, consistant à ne pas donner de suites judiciaires en termes de condamnation pénale aux investigations policières, a tendance par

⁵⁰⁷ Un président nommé par le Président de la République, 2 sénateurs par le Président du Sénat, 2 députés par le Président de l'Assemblée nationale, 1 magistrat 1 membre du Conseil d'État et 1 membre de la Cour des Comptes nommés par les présidents de ces institutions, ces membres.

exemple à se développer aux États-Unis et constitue une incitation à une auto-discipline de la police pour éviter de compromettre les conséquences judiciaires du travail réalisé au niveau des investigations.

[276]

Plus directement, les juges sont aussi concernés chaque fois que des comportements des policiers se traduisent par des violations de la loi susceptibles d'entraîner la mise en cause de leur responsabilité pénale ou civile. L'exemple type est ici celui de l'Angleterre, dont la police revendique hautement sa responsabilité devant la "loi" par rapport à toute autre forme de contrôle. La pratique de ce contrôle judiciaire montre qu'il se heurte à des obstacles, notamment la difficulté d'établir les faits (enquête par des policiers, mutisme de leurs collègues, etc.) et des reproches de connivence entre policiers et magistrats. À cette intervention des juridictions de jugement s'ajoute, dans un certain nombre de cas, le contrôle de la police par les magistrats chargés des poursuites judiciaires - par exemple les procureurs en France - notamment sur les policiers appartenant aux services d'enquête et de police criminelle. Mais, là encore, la portée pratique de ce type de contrôle semble affaiblie par la collaboration quotidienne de ces magistrats avec les services de police. Car, ainsi qu'on a pu le noter :

L'amont tenant l'aval sous sa coupe, peu de magistrats se montrent prêts à s'engager dans une épreuve de force avec les services policiers qui leur transmettent des dossiers ou exécutent leurs instructions avec plus ou moins de diligence ou de bonne volonté. ⁵⁰⁸

De ce fait, fréquente est la mise en cause, dans les sociétés démocratiques, de la portée de ces contrôles et la tendance à déplorer un trop grand laxisme des instances judiciaires en la matière.

⁵⁰⁸ J.C. Monet, *Police et sociétés en Europe*, *op. cit.*, p. 285. Non sans excès, un magistrat a pu noter : "L'organe réputé supérieur est en réalité l'auxiliaire de l'organe réputé inférieur, la police" (Casamayor, *Le bras séculier. Justice et police*, Paris, Seuil, 1960, p.102).

La dernière catégorie de contrôle est celle des contrôles *sociétaux* exercés de manière plus ou moins directe par le public, dont la justification réside dans la critique souvent adressée aux mécanismes de contrôle précédents de ne pas être suffisamment indépendant et de ne pas suffisamment prendre en compte les préoccupations et surtout les plaintes des citoyens et de la population. La mise en œuvre de cette orientation ne va pas cependant sans difficultés, notamment du fait de l'hétérogénéité de la société et de ses attentes :

Il n'existe pas dans la société un public mais des publics, ou, plus exactement différents groupes sociaux, généralement en compétition pacifique les uns contre les autres, mais parfois en conflit ouvert. [...] Plus une société se fracture entre intérêts et valeurs antagonistes, plus le travail de la police devient conflictuel, plus il existe potentiellement des motifs de plainte contre la police. 509

On peut ici distinguer des modalités institutionnalisées et des modalités informelles de ce contrôle externe.

[277]

À ce niveau, les procédures *institutionnalisées* sont de deux types. La première est constituée par la pratique de *l'Ombudsman* (ou "protecteur des citoyens"), dont la mission générale est de protéger les citoyens des abus de l'administration, et dont le titulaire présente d'assez fortes garanties d'indépendance par rapport à la police, par son mode de nomination (souvent parlementaire) et par ses qualités personnelles (autorité morale, compétences juridiques). D'origine suédoise (1809), cette institution a été adoptée par la plupart des pays scandinaves (Finlande en 1919, Danemark en 1955, Norvège en 1966) et ensuite par d'autres pays : Nouvelle Zélande, Grande-Bretagne, Québec, France. L'efficacité de l'institution semble limitée cependant par le nombre réduit de plaintes concernant la police qu'elle traite et par le caractère non obligatoire de ses recommandations. Cette dernière limitation

509 J.C. Monet "La nécessaire adaptation de la police dans les démocraties occidentales", *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, 1993, n°13, p. 196.

paraît aussi entraver l'efficacité d'un autre type d'institution, constitué par les "*Comités de citoyens*" (par exemple les *Civilian Review Board* aux États-Unis), qui sont composés, comme leur nom l'indique, de citoyens et chargés particulièrement de recueillir les plaintes du public, de les instruire et d'en tirer des conclusions. Malgré l'émotion et les réticences des policiers, le contrôle de ces organismes reste problématique, du fait de leur mode de recrutement et de leurs compétences qui sont en général des compétences à caractère consultatif, avec aussi parfois, dans leurs activités concrètes, une inclination à manifester finalement plus d'indulgence pour les policiers que d'autres instances de contrôle.

À ces contrôles sociétaux plus ou moins formalisés il faut ajouter les contrôles *informels* qui peuvent résulter de l'action de groupes de pression, d'une part de groupes rassemblant des professionnels dont l'activité recoupe plus ou moins celle de la police, comme les magistrats, les avocats ou les travailleurs sociaux et d'autre part, d'associations comme la *Ligue des Droits de l'Homme*, *Amnesty International*, les associations représentant des "minorités", ou des associations *ad hoc* créées à propos de tel ou tel problème particulier. On notera ici que l'efficacité de ces contrôles informels est en grande partie liée à l'influence possible de ces groupes sur l'opinion et notamment, à l'empressement que met la presse à relayer leurs revendications et leurs protestations, ce qui oblige à prendre en compte le rôle que la *presse* peut jouer de manière plus ou moins directe dans ce mécanisme de contrôle sociétal.

3 - LA POLICE ET LA PRESSE

[Retour à la table des matières](#)

Les rapports de la police et de la presse - au sens large de ce dernier terme, en y englobant l'ensemble des moyens de communication de masse, comportant non seulement la presse écrite mais les moyens d'information audio-visuels - méritent que l'on s'y arrête plus particulièrement. D'abord, dans la mesure où les médias apparaissent dans beaucoup de sociétés modernes, aux États-Unis, en Grande-Bretagne ou [278] au Canada par exemple, comme des instruments de contrôle,

informels mais à l'efficacité non négligeable, de la police et de ses activités. Dans la mesure aussi où, dans l'exercice de cette fonction, la presse prétend représenter le public, ses intérêts et la défense de ses droits. Enfin, dans la mesure où, par ce dernier aspect, cette question touche un point particulièrement sensible, puisque, d'une part, elle est en rapport avec la faiblesse du contrôle sociétal sur la police, qui est déplorée par un certain nombre d'observateurs, et que, d'autre part, la presse et les médias se trouvent placés au cœur des relations entre la police et le public, auxquelles une attention grandissante est accordée dans la réflexion actuelle sur l'orientation des activités de la police dans les sociétés contemporaines. Il est incontestable que ce mécanisme de contrôle informel a un poids considérable dans la pratique, comme le note un observateur faisant la synthèse de débats sur cette question dans le cadre d'une confrontation comparative sur les pratiques policières des sociétés occidentales et des pays de l'ex Europe de l'Est.

Parce que la police est dotée du droit particulier de recourir à la force contre des particuliers ou des groupes de citoyens, la manière dont elle est perçue fluctue entre des attentes idéalisées qui manquent de réalisme et des attitudes négatives dramatisées à l'excès. Même, quand les forces de police d'un pays donné font partie de celles qui obtiennent un pourcentage élevé d'opinions favorables lors des sondages, il suffit qu'une certaine publicité soit donnée à un scandale relatif à la corruption de la police ou un abus de force qu'elle aurait commis pour que soient posées des questions telles que : notre police est-elle corrompue ? est-elle incompétente ? Est-elle encline à la violence ou au racisme, etc... ? ⁵¹⁰

Enfin, du point de vue de l'analyse socio-politique, c'est là un problème qui met particulièrement bien en évidence le réseau d'interactions multiples au centre duquel la police est située et dont elle subit l'influence.

⁵¹⁰ J. Kersten, in *Les pouvoirs et responsabilités de la police dans les sociétés démocratiques*, op. cit., p. 145.

Des relations complexes

Face à la police, la presse, dans les sociétés démocratiques qui garantissent son indépendance et sa liberté, a tendance à se concevoir comme une sorte de "quatrième pouvoir", ayant en charge le droit à l'information des citoyens et, par là, la protection de leurs droits et de leurs libertés contre les empiètements du pouvoir en général, et de la police en particulier. C'est par exemple ce sentiment de la quasi-totalité des journalistes qu'exprimait un grand avocat de presse français lorsqu'il déclarait :

[279]

La liberté de la presse est à la base de nos institutions. Par elle, toutes les opinions peuvent se manifester, élever les critiques nécessaires, discuter les doctrines et les hommes, assurer l'échange et le développement des idées. La presse constitue, par le contrôle qu'elle exerce, par les révélations qu'elle publie, une sauvegarde contre les abus du pouvoir ; la liberté qu'on lui accorde est en proportion de celle dont jouissent les citoyens. Il n'est de presse libre que dans un pays libre et chaque entrave qu'on lui met est une servitude qui s'étend à la nation toute entière. ⁵¹¹

Une telle position explique d'ailleurs pourquoi, les relations police-presse présentent assez souvent un caractère conflictuel.

La presse fait ainsi grief à la police de ne pas lui faciliter la tâche, notamment du fait de l'absence de transparence de son fonctionnement et de sa tendance à considérer le secret comme une exigence inhérente à l'exercice de ses fonctions. Ces réticences policières sont d'autant

⁵¹¹ M. Garçon. Cité par M. H. Cubaynes, *La police et la presse*, Thèse de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, Toulouse, Publications du CERP, 1981. Cet ouvrage constitue une approche informée de cette question dans le contexte des années 1970 en France.

plus difficilement acceptées par la presse, que la police se trouve souvent détentrice d'informations dont, en matière de faits-divers, de délinquance, ou d'affaires touchant à l'ordre public, le public des médias est particulièrement friand. D'autre part, la presse reproche à la police de ne pas comprendre ses exigences déontologiques d'indépendance, lorsque, par exemple, elle cherche à connaître ses sources d'information ou lorsqu'elle utilise des documents journalistiques - photos ou films notamment - pour les besoins d'enquêtes policières. Enfin, la presse d'opinion se plaint aussi de la surveillance et des pressions policières dont elle est susceptible de faire l'objet, en particulier en période de tension politique, où elle se trouve alors dans une situation ambiguë de témoin mais aussi d'acteur de la vie politique.

La police riposte à ses arguments par d'autres considérations justifiant ses réticences à voir la presse s'intéresser de trop près à ses activités. Elle met ainsi en cause la tendance de la presse au sensationnalisme, à la recherche du "scoop", qui la pousse à publier des informations approximatives sur des sujets complexes et délicats. D'autant que cette inclination à l'approximation s'accompagnerait d'une certaine forme d'irresponsabilité, dans la mesure où les médias négligent souvent les conséquences possibles des informations diffusées, par exemple en compromettant certaines enquêtes par des renseignements trop hâtivement exploités ou en apportant indirectement une aide à certains délinquants par l'information donnée sur les activités et les stratégies de la police au cours de manifestations ou de prises d'otage. Comme le note un policier :

La presse conduit sa propre enquête. Seulement à la différence des policiers qui gardent pour eux le fruit de leur récolte, certains journalistes [280] oublient tout : les scrupules, la compassion, la dignité. Et pis, ils publient tout : leurs doutes, leurs certitudes, les "zones d'ombre" dans la vie de la victime, les pistes - réelles ou supposées -, bref, ils publient l'impubliable, sans se soucier du chagrin ni de la pudeur des familles ni de la bonne marche de l'enquête. ⁵¹²

⁵¹² C. Pellegrini, *Flic de conviction*, Paris, A. Carrière, 1999, p. 263.

Les policiers imputent parfois aussi à la presse une suspicion systématique à leur égard, qui la conduirait à monter en épingle les moindres défaillances de la police, tout en manifestant souvent une certaine incohérence, en reprochant simultanément à la police son inefficacité et les mesures mises en œuvre pour y remédier. Ainsi que le note un observateur, lui-même ancien policier :

Beaucoup de policiers vivent très mal la surveillance exercée par les médias. Ils ont le sentiment d'être constamment soupçonnés des pires turpitudes et dénigré a priori par des observateurs extérieurs qui, ou bien ne savent pas de quoi ils parlent ; ou bien participent à une entreprise de démoralisation de la police. ⁵¹³

La dernière remarque vise notamment la presse d'opinion lorsqu'elle prend en quelque sorte la police en otage de règlements de comptes politiques et lorsqu'elle tente, à travers la police, de mettre en cause et en difficulté les autorités politiques en place.

S'ajoute à cela, en arrière plan, plus ou moins consciemment, une divergence fonctionnelle fondamentale dans le rapport des deux institutions à la société. La presse a en effet pour vocation et justification de s'intéresser aux "nouvelles", donc à ce qui est nouveau, à ce qui est exceptionnel, à ce qui rompt avec l'ordre quotidien et habituel, à ce qui est "a-normal" ⁵¹⁴. La police, elle, se situe, au contraire, dans une perspective tout-à-fait différente, presque opposée, en ayant la charge d'assurer cet ordre quotidien dans sa banalité répétitive et donc d'incarner, pratiquement et symboliquement la "normalité" routinière du fonctionnement d'une société.

Ces considérations soulignent les obstacles au contrôle de la police par la presse, ce à quoi il faut ajouter des relations dans la pratique plus ambiguës que ne le laissent supposer ces aspects conflictuels. En

⁵¹³ J.C. Monet, *Police et sociétés*, op. cit., p. 288.

⁵¹⁴ Ce que traduit la boutade selon laquelle, ce qui intéresse la presse, ce ne sont pas les trains qui arrivent à l'heure, mais ceux qui font exception à cette "norme".

effet, on peut d'abord, noter que, même si c'est dans un objectif différent police et presse présentent une caractéristique commune : l'importance que représentent pour elles la recherche de l'information et les relations avec le public. La conséquence en est que dans un certain nombre de cas police et presse ont besoin l'une de l'autre et passent alors d'une situation de concurrence conflictuelle à une situation de partenariat plus ou moins implicite.

[281]

Pour la police, on a déjà eu l'occasion d'y insister, savoir est une condition pour pouvoir. La police a besoin d'informations sur la société qu'elle est appelée à gérer et la presse constitue de ce point de vue une source précieuse de renseignements, comme les journalistes peuvent être dans certains cas d'utiles informateurs. De ce fait la journée de travail d'un policier commence souvent par la lecture des journaux, particulièrement de la presse locale. D'autre part la police ne peut négliger ses relations avec la presse pour transmettre au public certaines informations : conseils à l'occasion de campagnes de prévention, appels à témoins, diffusion de portraits-robot éventuellement rétention d'informations pour faciliter certaines enquêtes. Enfin, l'importance que prennent les relations de confiance police-public dans les stratégies policières contemporaines oblige la police à ménager les médias en raison de leur capacité à modeler l'opinion publique et à influencer l'image de la police auprès de celle-ci. Par ailleurs, plus anecdotiquement, certains policiers ne dédaignent pas la notoriété plus ou moins passagère que les médias peuvent donner à leur action et à leur personne.

Inversement, si le journaliste est pour le policier un informateur possible, le policier est aussi pour le journaliste un informateur potentiel. Par son insertion dans la société, la police est à même, dans un certain nombre de situations, de disposer d'informations qui seraient hors d'atteinte de la presse ou dont elle ne pourrait pas disposer aussi rapidement. Cela d'autant plus que cette information policière est particulièrement précieuse pour le journaliste dans un domaine qui alimente d'abondantes rubriques de presse et dont le public est très friand, celui des faits-divers. Ainsi s'explique la pratique journalistique que l'on constate en France, qui amène chaque jour des représentants de la presse à visiter systématiquement les commissariats pour prendre connaissance des incidents dont la police a été saisie.

De ce fait les rapports entre la police et la presse et surtout entre policiers et journalistes sont dans la réalité moins conflictuels que ne l'indiquent les apparences et se traduisent souvent par une sorte de *partenariat* d'autant plus harmonieux que les échanges entre les parties concernées sont plus équilibrés. Même si cela n'abolit pas totalement les réticences suscitées par la logique de fonctionnement des deux institutions. Cette ambiguïté est assez bien décrite par un policier qui constate :

Un seul sujet d'opposition mais de taille ! L'un détient l'information l'autre la recherche. Le besoin d'une certaine discrétion et la nécessité d'une large diffusion dressent leur incompatibilité. Ces impératifs réciproques admis, la voie utile du compromis s'ouvre. [...] De nos dissemblances et de nos similitudes naissent des amitiés et des conflits, la bonne entente et la moins bonne. La confiance entre le reporter et le police s'affirme au bout d'un chemin rugueux : le premier suspectera toujours le [282] second de lui celer l'essentiel, le second tremblera toujours de lire sa confiance en première page. 515

En fait ces rapports révèlent une complexité qui présente l'intérêt de rappeler, plus généralement, la complexité des interactions sociopolitiques qui se répercutent sur la situation de la police et sur son fonctionnement et que l'on peut schématiser avec ce que nous appelons le *modèle des 4 P*. 516

515 H. Gevaudan, *Flic. Les vérités de la police*, op. cit., p. 202-203.

516 J.L. Loubet del Bayle et M.H. Cubanés, in J.L. Loubet del Bayle, et al, *Police et Société*, Toulouse, 1989.

Le modèle des "4 P"

Ce "modèle des 4 P" est fondé sur le fait que les analyses précédentes révèlent en arrière-plan des relations police-presse l'existence de deux autres "acteurs" sociaux, qui sont le public d'une part et le pouvoir politique de l'autre. Le "modèle des 4 P" a pour but de traduire cette intuition en analysant comment s'articulent les interactions qui s'établissent entre ces quatre acteurs, *Police - Presse - Public - Pouvoir politique*, dans un système relativement complexe que l'on peut analyser en termes de communication et de circulation de l'information, de relations de pouvoir et de rapports de légitimation.

En termes de communication et de *circulation de l'information*, le rapport police-presse s'inscrit dans deux circuits. Le premier de ces circuits peut être qualifié de "médiatique", dans la mesure où le rôle moteur de la recherche et de la diffusion de l'information est ici joué par les médias. Ceux-ci sont amenés à s'intéresser à la police pour trois raisons : en raison de l'importance sociale et médiatique des fonctions policières en tant que telles ; en raison de la source d'information sur le public et les réalités sociétales que la police constitue (cf. presse d'information et faits divers) ; en raison du lien entre certaines activités policières et le fonctionnement du système politique (cf. presse d'opinion et maintien de l'ordre).

Ces informations fournies par l'observation ou la sollicitation des institutions policières, les médias les diffusent - c'est là leur fonction manifeste - dans le public et auprès du public. Mais ils contribuent aussi par là, secondairement, à l'information du système politique sur son environnement sociétal, d'où l'intérêt que porte la police de renseignement à la presse. Ici, le circuit principal est donc un circuit qui va du public au public, via la police et la presse (Public → Police → Presse → Public), avec une dérivation vers l'acteur politique. À noter que, dans ce circuit la police a un rôle plutôt passif, subissant la curiosité de la presse, mais que ceci peut se modifier lorsque la police a besoin des [283] relais médiatiques pour transmettre certaines informations au public (cf. portrait-robot) ou bien, plus largement lorsque la police met en œuvre des politiques de relations publiques destinées

à donner d'elle une image "positive" et à légitimer son action auprès du public.

Le second circuit d'information est le circuit "policier", dans lequel le rôle moteur est celui de la police, qui est amenée à s'intéresser aux médias pour trois motifs : pour s'informer sur le public et la société, dans la mesure où le rôle des médias est de refléter tout ce qui constitue la vie sociale ; pour s'informer sur certains aspects du fonctionnement du système politique, sur lequel la presse est amenée à rassembler des informations comme sur tout autre phénomène social ; pour s'informer sur la presse elle-même, lorsque celle-ci participe à des faits auxquels la police est appelée fonctionnellement : à s'intéresser (cf. : police de renseignement et presse d'opinion).

Ces informations, la police les recherche et les utilise pour mener à bien les tâches policières qui lui incombent mais ces informations peuvent aussi servir, d'une manière plus ou moins systématique à l'information du pouvoir politique (cf, en France, le rôle du dépouillement de la presse dans l'activité des Renseignements Généraux). Dans ce cas, le circuit principal est un circuit Public → Presse → Police, avec, dans certains cas, une intervention du pôle politique, soit comme origine de l'information médiatique soit comme destinataire de l'information collectée par la police auprès de la presse.

Cette schématisation montre que les deux circuits empruntent le même canal presse-police, mais en l'utilisant en sens inverse, de même que les "acteurs" police et presse sont amenés, selon les situations, à voir leurs rôles s'inverser, en devenant tour à tour observateurs et observés, informateurs et demandeurs d'informations. Comme ces circuits fonctionnent simultanément on peut comprendre que des affrontements puissent se produire lorsque la distribution des rôles et les circuits d'échange ne sont pas "en phase" et qu'au contraire il puisse y avoir collusion [284] lorsque un certain équilibre des demandes et des besoins réciproques s'établit.

Ce jeu d'échanges d'informations se complique par l'existence de *relations de pouvoir*, dans lesquelles réapparaît plus ou moins clairement la question du contrôle. La première catégorie de ces relations est constituée par les rapports "institutionnalisés", qui sont juridiquement formalisés. Les plus évidents sont d'abord ceux qui organisent la subordination "instrumentale" de la police au système politique, et à l'ordre légal dont il est l'origine, et ceux qui s'établissent entre la police et le public. Il y a là une hiérarchie institutionnalisée évidente : Politique → Police → Public. Toutefois, cette hiérarchie s'inverse avec le schéma constitutionnel démocratique, qui crée une relation de subordination du pouvoir politique au "public", au peuple, à travers notamment les procédures électorales (Public → Politique → Police). Enfin, ces relations institutionnalisées concernent pour une part la presse, dans la mesure où le système politique détermine le cadre juridique dans lequel s'exerce la liberté de l'information et l'activité des médias, avec la possibilité d'intervention possible de la police pour en assurer le respect (Politique → Police → Presse).

Modèles des « 4 P » et relations de pouvoir

À ces rapports "institutionnalisés" s'ajoutent des rapports de pouvoir informels, les plus importants étant ceux qui s'établissent entre la presse et le public, qui tiennent à la capacité d'influence des médias sur l'opinion, à la fois par la transmission de l'information brute et par la manière dont elle est présentée et commentée. Ce pouvoir d'orientation est essentiel, dans la mesure où il s'inscrit dans un processus de réactions en chaîne. En effet, le public, informé et influencé par les médias, dispose à son tour de pouvoirs de pression institutionnalisés (procédures démocratiques) ou informels (pressions de l'opinion et évolution des soutiens) à l'égard du pouvoir politique et de la police, dont ceux-ci sont obligés de tenir compte. Par ce biais, la presse dispose donc indirectement de moyens de pression et de contrôle sur la police et sur le pouvoir politique (Presse → Public → Politique et Police).

[285]

On voit bien ici à quel point les choses sont imbriquées les unes dans les autres et comment le pouvoir de contrôle dont se réclame la presse en face de la police dans une société démocratique est fonction des interactions qui s'établissent entre presse et public, entre public et police, entre public et pouvoir politique. En ajoutant, en outre, que le rapport de pouvoir presse-public n'est pas complètement à sens unique

et que les demandes et réactions du public peuvent, elles aussi, peser sur le comportement de la presse, et que, par ailleurs, en face du pouvoir de la presse, la police dispose non seulement du pouvoir institutionnalisé évoqué plus haut mais aussi de moyens de pression plus informels, comme celui de contrôler les sources policières d'information des médias (par exemple en matière de faits-divers).

La complexité de ces interactions s'accroît si l'on prend enfin en considération les rapports de *légitimation* qui s'établissent entre les quatre pôles du modèle, car l'action de trois des "acteurs" tend à trouver sa légitimation par rapport à un autre "acteur" que lui-même.

Modèle des « 4 P » et processus de légitimation

C'est ainsi que l'action de la police ne peut pas trouver en elle-même sa légitimité. La légitimation du pouvoir policier est une légitimité "juridico-politique" par rapport à l'ordre légal produit par le fonctionnement du système politique, dont la police est chargée d'assurer l'application si besoin est. La légitimité de l'action policière s'enracine dans la référence au politique, cette légitimation "politique" étant elle-même adossée à la légitimation démocratique du pouvoir politique par référence à la volonté du peuple, du "public", qui en est le fondement. La relation "Public → Politique → Police" constitue donc le mécanisme fondamental de la légitimation de l'action policière dans un contexte démocratique, en notant toutefois qu'à cette référence indirecte au public tend aussi à s'ajouter, avec une insistance variable selon les sociétés, une référence plus directe, lorsque la police fait

valoir le rôle qui est le sien au service immédiat des intérêts du public, pour assurer la sécurité des personnes et des biens, en juxtaposant ainsi une légitimation [286] directement "sociétale" (Public → Police) à la légitimation politique "démocratique-légaliste".

Quant à la presse, elle ne porte pas non plus en elle sa légitimité. Sa légitimation, elle la trouve dans le public et dans le droit à l'information de celui-ci. Aussi interprète-t-elle toute entrave à sa mission d'information, non comme une atteinte à ses droits, mais comme une atteinte à ceux du public. D'une manière plus ou moins explicite, la presse tend donc à user de cette "légitimation sociétale" pour s'identifier au public, à ses demandes et à ses aspirations dont elle ne constituerait que le reflet. Toutefois, si cette légitimation sociétale est pour la presse la légitimation dominante, la presse tend aussi à se donner une légitimité "démocratique" et donc "politique", en faisant référence aux principes fondamentaux du régime politique démocratique pour interpréter son rôle dans la société, particulièrement face au pouvoir politique et à la police, comme celui d'un contre-pouvoir, exerçant une fonction de contrôle informelle de ces institutions, revendication qui rejoint d'ailleurs le processus de légitimation sociétale, dans la mesure où ce contrôle est censé s'exercer au nom du public, à travers et par l'information du public. Quant au pouvoir politique, il trouve sa légitimation dans sa fonction de "représentation" des intérêts du public, particulièrement dans un contexte démocratique.

Ce "modèle des 4 P" apparaît particulièrement éclairant pour comprendre quelques-uns des aspects du système d'interactions sociopolitiques qui affectent le fonctionnement de la police et les rapports de la police avec la presse et le système politique. Notamment, dans la mesure où il met en évidence la complexité des relations qui s'établissent au sein des trois "circuits" analysés - communication / pouvoir / légitimation - une complexité qui est d'autant plus grande que des connexités existent entre le fonctionnement de ces trois "circuits", puisqu'il est évident que la recherche, la possession, la diffusion ou la rétention de l'information constituent, par exemple, des instruments de pouvoir et que la manipulation de l'information ou les rapports de pouvoir supposent la référence à des processus de légitimation pour les justifier ou en renforcer la portée symbolique. Du fait du nombre des combinaisons possibles, cette complexité permet aussi de comprendre que la configuration des interactions s'établissant entre les

"4 P" puisse présenter une grande variété selon les sociétés et leurs caractéristiques socio-politiques.

[287]

POLICE ET POLITIQUE.
Une approche sociologique

Chapitre 9

LA POLICE, LES RÉALISATIONS ET LES CAPACITÉS DU SYSTÈME POLITIQUE

[Retour à la table des matières](#)

Après avoir évoqué l'essence du pouvoir politique, à savoir sa capacité à prendre des décisions obligatoires, pour et au nom de la collectivité, et après avoir décrit le rôle que joue la police pour donner effectivement, dans les faits, à celles-ci ce caractère "obligatoire", il convient d'envisager ce que l'on peut appeler la matérialité des conséquences que l'action du pouvoir politique entraîne dans son environnement sociétal, ce que la théorie systémique décrit sous le nom de réalisations.

Par ailleurs, cette analyse montre que la portée concrète des décisions et actions d'un système politique peut être amplifiée ou réduite par les explications, les "messages", qui les accompagnent, ce qu'Easton qualifie de déclarations connexes, qui amènent à retrouver les échanges d'information entre le système politique et son environ-

nement, que la théorie fonctionnaliste désigne sous le nom de communication politique ; ce qui conduit de manière plus générale, à envisager la contribution qui peut être celle des institutions policières à ce que cette même approche théorique désigne comme les capacités du système politique ⁵¹⁷.

1 - LA POLICE ET LES RÉALISATIONS DU SYSTÈME POLITIQUE

[Retour à la table des matières](#)

On peut dire que, dans une certaine mesure, la notion de "décision obligatoire" décrit l'aspect formel des extrants produits par le système politique. Mais ces décisions obligatoires ont un contenu, elles sont un moyen au service de certains buts, avec, pour finalité, de se traduire par des conséquences concrètes, sous la forme de biens ou de services résultant de l'action du système politique et distribués à la société et à ses membres. Ce sont ces biens et ces services que l'analyse systémique désigne, comme on l'a déjà indiqué, par la notion de réalisations. Après avoir envisagé comment la police joue un rôle essentiel dans la configuration de l'aspect formel des extrants, pour concrétiser leur aspect "obligatoire", il convient donc d'évoquer ici comment la police peut en ce qui [288] concerne le contenu des "réalisations", contribuer à la transformation de ces décisions en biens et services concrets, et quels sont les biens et services concrets qui sont distribués à travers le fonctionnement de l'appareil policier.

Au-delà du principe général du recours à la police pour donner corps à la signification obligatoire des décisions du système politique, la police constitue en effet un instrument pour produire et assurer un certain nombre de biens et de services, qui peuvent d'ailleurs, selon les sociétés, avoir un rapport plus ou moins direct avec l'essence de la fonction policière, telle qu'on l'a notamment définie au début de cette étude. En effet les fonctions sociales assurées par la police présentent selon les sociétés un caractère plus ou moins extensif et diversifié, en

⁵¹⁷ Cf. le cadre théorique évoqué à la fin du Chapitre 1.

revêtant parfois des aspects surprenants et inattendus. C'est d'ailleurs cette hétérogénéité des fonctions effectivement assurées par la police, qui, on s'en souvient, conduit certains observateurs à considérer qu'une définition générale de la fonction policière serait impossible à formuler.

Police, ordre et sécurité

Dans cet inventaire, le "produit" qui, traditionnellement était le plus souvent associé à l'action de la police était "l'ordre". Dans les sociétés modernes, la terminologie s'est modifiée, notamment en raison des connotations contraignantes et péjoratives associées à ce terme, et l'on fait plutôt référence aujourd'hui aux conséquences de cet "ordre", à savoir la "sécurité", en soulignant que la sécurité, comme le notait déjà Montesquieu, est facteur de liberté. La sécurité est donc devenue une référence dont l'importance est essentielle lorsqu'il s'agit d'évoquer le fonctionnement et les missions de la police, et c'est bien en effet de la sécurité que produit la police lorsqu'elle assure l'ordre public ou qu'elle protège les personnes ou les biens. Toutefois, cette formulation indique aussi que cette production de sécurité peut être à dominante politique, lorsque elle passe par la priorité donnée à la protection de l'ordre institutionnel, avec des retombées indirectes sur la "sûreté" des individus, ou à dominante sociétale lorsque elle se traduit par des conséquences immédiates et directes sur la sécurité quotidienne du public. On retrouve là l'ambivalence des références au "politique" et au "sociétal" déjà plusieurs fois rencontrée.

On peut d'ailleurs noter que les préoccupations de sécurité sociétale tendent à prendre une place grandissante dans l'action politique des sociétés développées contemporaines de type démocratique, et dans les attentes, les "demandes" la concernant. La tendance est souvent aujourd'hui, à apprécier l'efficacité de la police, comme du système politique, à l'aune de ses résultats dans la poursuite de cet objectif. Les programmes d'évaluation de la police que l'on tente ici ou là d'élaborer en font une référence essentielle, en cherchant non sans mal, à définir des indicateurs [289] permettant de la mesurer. On constate aussi que, dans un certain nombre de pays, la sécurité se trouve promue au rang d'enjeu des débats et des luttes politiques, ce qui n'est pas sans consé-

quence sur l'attention qui est portée aux activités policières et aux questions de politique policière. Un signe de ce phénomène est constitué par l'importance sociale, politique et médiatique que l'on attache par exemple à la publication des statistiques concernant la délinquance, qui en arrive presque, parfois, à égaler l'attention accordée aux indicateurs de l'activité économique.

Il faut néanmoins noter que si l'on parle beaucoup de sécurité, il s'agit là d'une réalité qu'il n'est pas si facile de cerner, du fait notamment qu'à propos de cette question se télescopent des phénomènes objectifs et des questions d'appréciation subjective. En effet, comme le remarquait déjà Montesquieu, "la liberté consiste dans la sûreté, ou, du moins, dans l'opinion que l'on a de sa sûreté" ⁵¹⁸. Cette ambiguïté est et a été à l'origine de nombreux débats à caractère politique et idéologique.

Certaines analyses considèrent en effet que le sentiment d'insécurité est avant tout un phénomène subjectif, sans base empirique, relevant de l'imaginaire et, éventuellement, de la manipulation politique de l'imaginaire. En France, cette thèse a rencontré une grande audience médiatique à la fin des années 1970, lorsque, après 1975, la question de l'insécurité a fait son apparition dans le débat public et politique ⁵¹⁹. Le sentiment d'insécurité a alors été présenté comme un phénomène de représentation, utilisé par le pouvoir politique de l'époque pour masquer une érosion de sa légitimité électorale et justifier une dérive autoritaire de son fonctionnement. Dans cette perspective deux chercheurs pouvaient par exemple écrire au début des années 1980 :

⁵¹⁸ *L'Esprit des lois* Livre XII, Chapitre II. Les italiques sont de nous. [Livre disponible dans [Les Classiques des sciences sociales](#). JMT.]

⁵¹⁹ Alors que précédemment avant 1970, les questions touchant à la sécurité et à la police étaient absentes du débat public et qu'un journaliste pouvait noter : "Dans notre pays latin bourré d'inhibitions et d'interdits, les sujets tabous ne manquent pas. La police est de ceux-là. Une forme de pudeur rend muets les hommes politiques, de l'opposition comme de la majorité, au moment de répondre aux questions concernant la place de cette institution dans le pays. (J. Sarrazin, *La police en miettes*, Paris, Calman-Lévy, 1974, p. 207).

La réalité de l'agression disparaît presque toujours derrière le fantasme de son anticipation ou le colportage de son récit. L'insécurité se développe tout entière dans un registre imaginaire, sur un plan qui paraît n'offrir aucune intersection avec celui que produisent les statistiques des criminologues. ⁵²⁰

Cette thèse est réapparue au tournant des années 2000, en faisant, cette fois, l'objet d'une internationalisation, dans la mesure où "l'insécurité" a été présentée comme une construction idéologique destinée à masquer les conséquences économiques et sociales de la "mondialisation", et à légitimer une gestion "policière" et "répressive" de celles-ci. Ainsi, a-t-on [290] pu écrire que "la prétendue "montée inexorable" des "violences urbaines" est avant tout une mécanique politico-médiatique visant à faciliter la redéfinition des problèmes sociaux en termes de sécurité", cette évolution traduisant selon ce point de vue, un phénomène plus général : "la redéfinition, des missions de l'État qui, partout se retire de l'arène économique et affirme la nécessité de réduire son rôle social et celle d'élargir, en la durcissant son intervention pénale" ⁵²¹.

Ces considérations, pour simplificatrices et excessives qu'elles soient, ont néanmoins le mérite de souligner le caractère complexe de la notion d'insécurité et son aspect en partie subjectif. Ainsi, la définissant comme "le sentiment lancinant d'être menacé par un événement désastreux", Bertrand de Jouvenel a pu remarquer :

⁵²⁰ W. Ackerman, R. Dulong, *Imaginaires de l'insécurité*, Paris, Librairie des Méridiens, 1983, p. 11.

⁵²¹ L. Wacquant "Comment la "tolérance zéro" vint à l'Europe", *Manière de voir. Le Monde Diplomatique*, "Sociétés sous contrôle", mars-avril 2001, pp. 38-46. Un autre auteur y voit "la réduction de la complexité sociale, qui favorise l'amnésie des responsables politiques dans les transformations structurelles du salariat [...] : les discours sur les "violences urbaines" ou "scolaires" créent une politique de l'oubli et du silence sur la désaffiliation, qui permet de fustiger les "mauvais pauvres", la "démission des familles populaires" et d'insister sur la nécessité du traitement policier de ces questions" (L. Bonelli *Cultures et conflits*, 2003, n° 51, p. 39).

On peut se représenter le sentiment d'insécurité comme une fonction, qui prend pour chaque membre d'une société donnée, à un moment donné, des valeurs différentes. Selon le nombre de choses qu'il craint la probabilité mathématique de l'un ou de l'autre de ces événements, et sa propension à exagérer ou à sous-évaluer cette probabilité. ⁵²²

Comme Jouvenel, l'historien Jean Delumeau a pu noter que, de ce fait la place de cette préoccupation de la sécurité dans les mentalités a sensiblement varié au cours de l'histoire, et qu'en Occident elle est par exemple, beaucoup plus grande depuis le XVI^e siècle qu'elle ne l'était auparavant, au Moyen-Age ou dans l'Antiquité ⁵²³.

D'autre part, il est vrai que la perception subjective de l'insécurité est en partie déconnectée de la gravité objective de celle-ci. Sur le long terme, l'histoire des sociétés développées se caractérise, par exemple, par une diminution sensible de l'insécurité physique des personnes ⁵²⁴. On n'en est plus, dans les sociétés modernes, à la situation évoquée par Norbert Elias lorsqu'il décrivait en ces termes le voyageur des sociétés traditionnelles "indifférenciées" et les risques auxquels il était exposé :

La menace qui vient de l'homme se présente sous la forme d'une attaque toujours à craindre par des guerriers ou des brigands. Les voyageurs regardent à droite ou à gauche, ils scrutent les collines et les bosquets, ils observent d'un oeil méfiant la route devant eux, car ils risquent à tout moment une attaque armée ; ce n'est qu'en second lieu qu'ils songent à la nécessité de laisser le passage à quelque autre voyageur. Pour s'aventurer [291] sur les routes de cette société, il faut être prêt à combattre,

⁵²² *Du pouvoir*, Genève, Le Cheval ailé, 1946, p. 414.

⁵²³ J. Delumeau, *Rassurer et protéger*, Paris, Fayard, 1989.

⁵²⁴ Cf. J.C. Chesnay, *Histoire de la violence*, Paris, Hachette, 1981.

à faire appel à son agressivité pour défendre sa vie et ses biens. ⁵²⁵

Du fait de cette évolution, l'homme contemporain appréhende l'insécurité, non d'un point de vue absolu, mais d'une manière relative, par rapport à une situation acquise, qui semble devenue et ressentie comme plus ou moins "naturelle". En effet, ainsi que le soulignait déjà Hegel :

Lorsque quelqu'un marche dans la rue, en pleine nuit, sans danger, il ne lui vient pas à l'esprit qu'il pourrait en être autrement ; car l'habitude d'être en sécurité est devenue pour nous une seconde nature et l'on ne se rend pas compte que cette sécurité est le résultat d'institutions particulières. ⁵²⁶

Par ailleurs, l'habitude de s'en remettre à des interventions institutionnelles pour assurer cette sécurité quotidienne a pour conséquence une réduction de l'aptitude physique et psychologique des individus à faire face par eux-mêmes aux menaces qui peuvent se présenter. Enfin, la sensibilisation contemporaine à l'insécurité ne semble pas parfois sans rapport avec le "paradoxe de Tocqueville", selon lequel plus un phénomène désagréable diminue, plus ce qu'il en reste est perçu ou vécu comme insupportable ⁵²⁷.

Cela dit, s'il y a bien une relativité des bases objectives de l'insécurité, sa réalité subjective n'en existe pas moins, avec des conséquences qui sont effectives et constatables, même si ce qu'il est convenu d'ap-

⁵²⁵ *La dynamique de l'Occident*, Paris, Pocket 1975, p. 186.

⁵²⁶ *Principes de la philosophie du droit*, Paris, Vrin, 1982, p. 402.

⁵²⁷ Cf. dans ce sens ces remarques du philosophe M. Cauchet : "Le phénomène situe à l'évidence dans le prolongement d'une tendance longue et lourde de notre monde - la réduction de la violence physique. C'est cette réduction de la violence qui explique la place démesurée que les représentations de la violence tendent à prendre au sein de notre culture : moins il y a de violence de fait et plus la sensibilité à ses manifestations augmente. Elle nous fascine dans la mesure même où elle est ce dont nous ne voulons surtout pas" (*La démocratie contre elle-même*, op. cit, p. 299).

peler les "incivilités" ou la petite et moyenne délinquance pèsent dans les sociétés développées, d'un poids aussi lourd que le grand banditisme et les violences graves aux personnes dans l'imaginaire de l'insécurité. Un philosophe, spécialiste de ces questions, peut ainsi remarquer :

Ceux qui dénoncent l'usage politique de l'épouvantail de l'insécurité et soulignent que l'on monte en épingle un ensemble de délits somme toute mineurs n'ont "objectivement" pas tort. Sauf que cette nouvelle délinquance et cette insécurité empoisonnent l'existence et détruisent concrètement et avec beaucoup d'efficacité, la sociabilité.

Les conséquences en sont en effet bien réelles, et facilement observables dans la vie la plus quotidienne :

Les déplacements et les échanges se limitent ou même cessent (on ne sort plus). Les individus s'isolent de plus en plus en se refermant "chacun chez soi". Il y a des heures où il vaut mieux ne pas s'aventurer dehors, [292] des zones à ne pas fréquenter. Les transports en commun réduisent ou suppriment leur circulation. Les services publics diminuent leurs horaires d'ouverture ou déménagent, les commerces désertent les quartiers à risque. Les cages d'escalier, ascenseurs et halls d'entrées avec boîtes aux lettres deviennent dangereux. La transmission du savoir et du savoir-vivre devient impossible dans les écoles où le maintien de l'ordre tient de plus en plus de place et coûte plus d'énergie que l'enseignement. L'espace public cesse d'être public. Chacun est réduit à ses propres ressources et parfois cela fait très peu.

L'auteur de ces lignes souligne donc, d'une part, la réalité objective des conséquences sociales et quotidiennes du sentiment d'insécurité et d'autre part, l'existence de décalages entre les causes objectives, l'intensité subjective et les conséquences effectives du sentiment d'insécurité, qui peuvent expliquer les difficultés des institutions policières à

répondre aux attentes qui pèsent sur elles, d'autant plus que celles-ci concernent des phénomènes qui, dans nombre de cas, étaient autrefois régulés par des mécanismes informels, par une "civilité" fondée sur un contrôle sociétal immédiat, qui n'impliquait pas l'intervention de la police.

Par ailleurs, cette même analyse insiste aussi sur un autre aspect de la relativité du sentiment contemporain d'insécurité, à savoir que celui-ci est d'autant plus ressenti que la culture marchande des sociétés développées tend à valoriser, au contraire, clans tous les domaines, la recherche et la garantie de la sécurité, en prônant la généralisation plus ou moins sincère du "principe de précaution" :

Ce sentiment d'insécurité est appréhendé et vécu avec d'autant plus de malaise et de scandale qu'il se développe dans un monde où la sécurité est solennellement garantie et imposée (normes de sécurité, normes d'hygiène, normes de fabrication, certifications d'innocuité et de qualité), où sont partout supposés régner le droit et le contrat où l'on vante en permanence la liberté d'aller et de venir et l'évasion, où l'absence d'attachements et d'entraves est publicitairement promue comme une valeur suprême. EDF et les clubs de vacances, les banquiers et les fabricants d'automobiles, les assureurs et les marchands d'équipement électroménager, tous vous garantissent contractuellement sur leurs publicités et contrats de confiance, le confort, l'évasion et le bonheur, - mais, en prenant le train de banlieue, vous ne savez pas ce qui peut vous arriver. ⁵²⁸

Cet environnement contribue donc à donner plus d'acuité aux préoccupations concernant la sécurité qui s'expriment dans la plupart des sociétés modernes, par le contraste qu'il crée entre la réalité et les attentes qu'il suscite, ce contraste étant éventuellement renforcé par le développement d'autres formes objectives d'insécurité et d'instabilité, par exemple dans la vie économique ou dans les relations affectives.

[293]

⁵²⁸ *Le Monde*, 3-4 février 2002.

L'évolution qui vient d'être évoquée a, en tout cas, eu pour conséquence, au cours des dernières décennies, ce que les spécialistes de l'étude des politiques publiques appellent la mise sur agenda des problèmes de sécurité, c'est-à-dire la transformation de ces questions en "problèmes publics", suscitant des controverses entre les acteurs politiques, constituant des enjeux de leur concurrence, figurant parmi les préoccupations importantes des autorités politiques et requérant leur intervention. La situation contemporaine des sociétés développées - où l'on assiste à l'élaboration et à la mise en œuvre de véritables "politiques publiques de sécurité" ⁵²⁹ - comparée aux pratiques dans d'autres sociétés ou à d'autres époques, montre que l'acuité politique des préoccupations sécuritaires peut être variable, en fonction notamment de l'évolution de l'environnement socio-politique de la police, laquelle évidemment s'en trouve plus ou moins affectée dans son organisation et son fonctionnement. De ce point de vue, la production de sécurité par le système politique, à travers le recours plus ou moins développé à l'utilisation de la police, sera en particulier fonction des "demandes" sécuritaires qui lui sont adressées par son environnement. De ce fait soit elle constituera pour lui un moyen possible, en les satisfaisant d'augmenter le niveau de ses soutiens, soit au contraire, elle sera un facteur d'érosion de ses soutiens s'il s'avère impuissant à faire face à ces demandes et à les satisfaire.

Police et politiques de sécurité

Cette production de sécurité et ses modalités ne sont pas sans incidence sur le mode d'organisation de la police. Ainsi, le processus que nous avons décrit comme un processus à dominante sociétale s'accompagne, par opposition au processus à dominante politique, d'une tendance à la décentralisation et à la territorialisation des services de police, même dans le cadre de polices centralisées et étatisées, avec pour objectif le souci de rapprocher le plus possible de leur champ d'activité la police et les policiers, afin d'être plus attentifs à la "demande sociale" et de développer des rapports de coopération et de confiance avec le public. L'illustration technique de cette préoccupa-

⁵²⁹ F. Dieu, *Politiques publiques de sécurité*, op. cit.

tion étant par exemple le développement de la pratique de l'îlotage, associée à une réflexion plus générale sur la notion de "police communautaire" "ou de "police de proximité" que l'on a vu se développer dans de nombreuses sociétés développées dans le dernier quart du vingtième siècle.

En outre, les rapports de la police avec d'autres institutions administratives et sociales se trouvent eux aussi, concernés par cette orientation. Historiquement l'action sécuritaire de la police a été plus ou moins liée, dans beaucoup de pays, à ses rapports avec l'institution militaire, avec une autonomisation progressive de la police par rapport à [294] l'armée, et d'autre part et surtout, à sa collaboration avec l'institution judiciaire. Or de ce point de vue, en relation avec les changements survenus dans les sociétés modernes et dans les rapports système politique / société, le mode de fonctionnement de la police tend à se transformer. Notamment, avec une prise de conscience du fait que, si la police constitue une pièce maîtresse du dispositif sécuritaire, du fait en particulier, de la possibilité qui reste la sienne de recourir, si besoin est à la force physique, elle ne saurait néanmoins, aujourd'hui, remplir cette fonction, de manière isolée, sans prendre en considération l'évolution de la société et l'action d'autres institutions.

Il apparaît en effet qu'une politique de sécurité efficace suppose de situer l'action et les stratégies de la police dans des perspectives de collaboration avec le public, et de partenariat avec d'autres institutions qui interviennent plus ou moins directement dans la gestion des problèmes touchant à la sécurité publique, notamment les institutions à finalité socialisatrice comme l'école, la famille, les églises, les associations, les travailleurs sociaux etc.. En France, la création de Comités de Prévention de la Délinquance ou le développement des Plans Locaux de Sécurité, dans le cadre desquels s'opère cette confrontation entre les différents acteurs sociaux concernés par les questions de sécurité, constituent une illustration concrète du développement de cette stratégie "partenariale", qu'illustre aussi la réflexion contemporaine, déjà évoquée, autour de la notion de "police communautaire" ou de "police d'expertise". Cette évolution ne va pas sans provoquer des débats. Au sein des institutions policières, s'interrogeant sur ce qu'est le "vrai travail policier". Mais aussi, dans leur environnement sociétal, où il n'est pas rare de constater qu'après avoir souhaité que la police

modifie ses comportements et ses modes d'action on s'étonne, et parfois on s'inquiète, lorsque ces changements se produisent.

Si cette "production" policière de sécurité est plus ou moins importante, en l'envisageant dans son volume global, et si elle s'opère selon des modalités variables, il est aussi à noter que la sécurité est un bien que le système politique est amené à répartir d'une manière qui, selon les cas, peut être plus ou moins égalitaire et plus ou moins équitable, des différenciations socio-géographiques pouvant de ce point de vue être assez souvent observées. C'est d'ailleurs un des aspects du fonctionnement de la police qui a fait précédemment considérer que celui-ci pouvait être révélateur de la nature des soutiens du système politique. Dans la mesure où cette différenciation est fréquemment fonction de la façon dont se situent par rapport au système politique, les groupes sociaux qui bénéficient avec une efficacité et une vigilance variables de cette protection policière.

Dans le même sens on peut citer aussi la tolérance différenciée en face de certaines formes de désordres selon les individus ou les groupes [295] qui en sont responsables, ou qui en sont victimes. Ainsi, en France, en ce qui concerne les manifestations violentes et les troubles de l'ordre public - un blocage de la circulation par une grève de routiers sera par exemple toléré s'il perturbe le trafic routier en province, mais il ne le sera pas s'il menace les accès de la région parisienne. Les manifestations de paysans, même accompagnées de violences graves, sont gérées de manière plus conciliante que celles d'autres catégories sociales. De même, on a pu souligner la disproportion des effectifs policiers entre Paris intra muros et la banlieue qui l'entoure. Dans le même sens encore, on peut évoquer, dans certaines polices étatisées, la tendance à affecter géographiquement les effectifs policiers en prenant plus ou moins en considération l'orientation partisane des municipalités concernées par rapport au parti au pouvoir.

Par là, de façon plus générale, la politique policière et l'action policière dans une société sont à même de constituer un élément révélateur de la manière dont s'exerce ce que l'approche fonctionnaliste appelle la fonction distributive du système politique, en entendant par là la façon dont le système politique répartit les biens et les services qu'il génère.

Après avoir évoqué ce rôle de la police comme appareil distributeur de "sécurité", ce qui constitue la finalité affichée de toute police - particulièrement des polices démocratiques contemporaines, plus ou moins touchées par les tendances "communautaires" qui se manifestent dans un certain nombre de pays - il faut cependant noter que la réalité concrète des activités policières peut avoir, dans les faits, des conséquences de ce point de vue plus ambiguës.

En effet, il est des situations dans lesquelles le comportement de la police est susceptible de constituer, au contraire, un facteur d'insécurité. Ainsi en est-il notamment lorsque les préoccupations politiques de protection de l'ordre public et de l'ordre politique tendent à l'emporter sur le souci de la sécurité sociétale, comme c'est souvent le cas dans le contexte de régimes politiques autoritaires. Mais, même lorsque l'orientation sociétale est prédominante, les méthodes que la police met en œuvre ne sont pas sans présenter des aspects ambivalents, pouvant entraîner des réactions d'appréhension et de crainte de la part du public, dont la police est pourtant chargée de protéger les intérêts. Ce que soulignait à juste titre la loi française sur la procédure criminelle de 1791 lorsqu'elle notait :

Il ne faut pas que le citoyen ait à regretter l'institution d'un pouvoir constitué pour son avantage et que les précautions prises en sa faveur soient plus insupportables que les maux dont elles doivent l'affranchir.

C'est sans doute là un des aspects paradoxaux de l'action policière que, tout en ayant vocation à produire de la "sécurité", elle puisse constituer en même temps une source d'insécurité, ce qui, on l'a vu, justifie notamment les procédures de contrôle auxquelles elle est soumise.

[296]

Police et diversité des biens et services

Si, à travers sa fonction régulatrice des relations entre les individus et les groupes d'une société, la police apparaît, dans son principe, comme une institution productrice d'ordre et de sécurité, la police est aussi appelée à fournir, dans les faits, à son environnement sociétal une bien plus grande diversité de biens et de services, dont l'énumération pourrait être très longue et très variable selon les sociétés. Les sociologues américains D. Bordua et J. Reiss, dans un texte souvent cité, se sont ainsi risqués à une énumération qui n'a rien d'exhaustif, mais qui est néanmoins révélatrice de la variété des tâches policières quotidiennes :

Aider les personnes âgées et les malades mentaux ; rechercher les personnes portées disparues ; assurer des services médicaux d'urgence ; servir de médiateur dans les disputes entre conjoints, entre locataires et propriétaires ou entre commerçants et leurs clients ; se charger des enfants abandonnés ; fournir des informations relatives aux divers services gouvernementaux ; contrôler la circulation ; faire des enquêtes à la suite d'accidents ; protéger les droits des individus à vivre et à s'exprimer librement. ⁵³⁰

Cette liste est déjà impressionnante, mais elle pourrait être considérablement allongée, en notant en outre que, d'après les études empiriques concordantes qui ont pu être faites dans divers pays, ces tâches para-policières vont jusqu'à représenter dans les faits 70 à 80 % de l'activité policière effective des services de sécurité publique et des demandes qui leur sont adressées.

⁵³⁰ In A. Niederhoffer, S. Blumberg (ed), *The Ambivalent Force*, Boston, Ginn 1966, p. 75.

Dans l'espace et dans le temps, les exemples de cette diversité de tâches et de services assurés par les institutions policières sont multiples. Dans le temps, le cas français illustre comment ces interventions dans l'ensemble de la vie sociale ont pu varier selon les époques :

Au gré des périodes, on a pu voir la police et la gendarmerie, non seulement lutter contre la criminalité ou contrôler les mobilisations collectives, mais aussi censurer la presse et le cinéma, surveiller les risques d'épidémie et d'épizootie, contrôler la validité des permis de construire, surveiller les étrangers, inspecter les asiles et les maternités, relever les mercuriales ou les données météorologiques, enquêter sur les objets volants non identifiés, cet inventaire n'ayant pas la prétention d'être exhaustif. ⁵³¹

Dans l'espace, lors de la crise de 1929, la police se vit par exemple, chargée, en Australie, d'un certain nombre de tâches d'assistance sociale :

Pendant la Grande Dépression, les agents de police furent appelés à participer aux fonctions d'aide aux indigents. Ils étaient chargés de vérifier les informations familiales fournies par les personnes demandant une aide financière, procédaient aux enregistrements des personnes sans emploi et de celles qui faisaient appel à l'administration pour leur fournir [297] des moyens essentiels de subsistance, émettaient des billets de train pour celles qui ne bénéficiaient pas de ressources suffisantes et distribuaient des rations alimentaires en échange de menus travaux. ⁵³²

⁵³¹ J-C. Monet "Le système policier français : un modèle à revisiter", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1992, n° 7, p. 54.

⁵³² B. Dupont *Construction et réformes d'une police : le cas australien*, *op. cit*, p. 147.

De même, pouvait-on constater, au début des années 1990, qu'aux Pays Bas, la police s'occupait de la santé publique et du placement des chômeurs, qu'en Belgique, elle surveillait la qualité du lait qu'en Islande, elle collectait les impôts, délivrait les permis de conduire et les passeports, qu'au Danemark, elle intervenait dans les recherches de paternité ou les procédures d'adoption, etc.

Sans entrer pour l'instant dans une approche plus précise de ces multiples activités, celles-ci posent un problème théorique important dans la mesure où ces activités paraissent très éloignées, sinon parfois en contradiction, avec la fonction policière, telle que l'on a tenté de la définir dans le premier chapitre de cet ouvrage, ce qui, comme on l'a déjà noté, conduit certains chercheurs à ce défaitisme conceptuel qui les fait contester radicalement la tentative même de définir la notion de police et de fonction policière. On ne partage pas ici ce point de vue. On peut considérer que ces activités ne sont pas à prendre en considération pour définir la fonction policière et qu'il s'agit là, en quelque sorte, d'activités secondes (du point de vue théorique) ou dérivées, qui sont venues se greffer sur la fonction policière, ou sont venues s'associer à elle, pour des motifs qui, dans certains cas, peuvent avoir des justifications rationnelles, en rapport avec certaines des spécificités fonctionnelles et organisationnelles fondamentales de la police, mais qui, dans d'autres cas, se sont trouvées par hasard mises à la charge des institutions policières.

On peut considérer que certaines caractéristiques organisationnelles ou fonctionnelles de la police, liées à sa fonction policière fondamentale, telle que définie au début de cette étude, la prédisposent à remplir certaines tâches ou à s'occuper de certaines activités. Ainsi en est-il d'abord des conséquences que peut induire l'imprécision de la définition manifeste, officielle, des fonctions policières, par exemple lorsqu'on fait référence à la mission "d'assurer l'ordre" ou même lorsqu'on évoque la notion de "sécurité". À partir de là des interprétations extensives sont possibles, faisant entrer dans le champ des compétences policières le contrôle d'activités sociales multiples, du fait des risques potentiels qu'elles peuvent représenter pour l'ordre public ou la sécurité des citoyens, ceci particulièrement lorsque on privilégie une orientation préventive de l'action policière.

Si, dans des situations-limite de pénurie, les défaillances de l'approvisionnement alimentaire peuvent par exemple devenir source de troubles graves de l'ordre public, une interprétation extensive du type de celle que nous sommes en train d'évoquer fera alors entrer les problèmes [298] d'approvisionnement dans le champ d'intervention de la police, et confèrera à la police des responsabilités dans ces questions, comme cela était le cas pour la Lieutenance de Police de Paris au XVII^e et XVIII^e siècle. De ce point de vue, l'accent mis sur l'orientation préventive des activités de la police constitue un facteur prédisposant la police à intervenir dans des domaines qui, au premier abord, peuvent paraître sensiblement éloignés de sa fonction principale.

Dans une autre perspective, l'exercice de la fonction policière requiert de la police une profonde insertion sociétale pour faire face à ses obligations, ce qui se traduit généralement par une organisation très ramifiée, qu'illustre, par exemple, le "maillage" de la France rurale du XVIII^e et XIX^e siècle par le réseau des brigades cantonales de la Gendarmerie, et leur pratique de la visite systématique et périodique des différents villages et hameaux. C'est là une caractéristique qui la prédisposait à se voir demander des tâches réclamant aussi cette pénétration sociétale, en l'amenant, pour ne prendre qu'un exemple très prosaïque, à remplacer dans certains cas la poste, pour la transmission de certains "plis" officiels - des convocations par exemple - émanant des autorités administratives ou judiciaires. On retrouve, pour une part ce type de suppléance dans les tâches dont se voient chargées les polices des États du tiers-monde, dans la mesure où, dans ces jeunes États, l'appareil policier a souvent été l'un des premiers appareils administratifs à être mis en place et l'un des premiers à présenter un degré de pénétration aussi poussé de la société. Ce même phénomène de polyvalence administrative a pu être constaté, pour les mêmes raisons, en Australie au XIX^e siècle, en générant des habitudes qui ont parfois encore cours :

L'État voit toujours dans ses forces de police une administration susceptible d'offrir temporairement ou durablement des services ne relevant pas à proprement parler de leur mandat fondamental - des divers aspects de la régulation du trafic automobile à l'organisation d'activités extrascolaires pour les enfants des quartiers difficiles, la police australienne continue de

se substituer aux administrations déficientes, à mesure que se complexifie et s'étend le terrain d'action administratif De plus, dans les endroits les plus reculés du pays, l'unique policier de la communauté fait également office de représentant unique de l'appareil administratif et incarne successivement les différents acteurs indispensables au bon fonctionnement de la société moderne. ⁵³³

D'où, entre autres exemples dans des situations de ce type, l'utilisation de la police pour le recensement de la population, l'enregistrement des actes d'état-civil ou la perception de certaines taxes.

De même, l'exercice de la fonction policière implique certaines spécificités fonctionnelles, notamment, comme on l'a vu, la capacité, si nécessaire, d'user de la force. Là encore, cette aptitude, liée à l'exercice [299] de sa fonction fondamentale, se retrouve utilisée et exploitée dans un certain nombre d'activités non strictement policières, mais qui peuvent la nécessiter - immédiatement ou éventuellement - et un chercheur comme Egon Bittner n'a pas tort de noter :

C'est cela qui donne une homogénéité à des activités aussi variées que de conduire le maire à l'aéroport d'arrêter un malfaiteur, de chasser un ivrogne d'un bar, de régler la circulation, de contenir une foule, de s'occuper des enfants perdus, d'administrer les premiers soins ou de séparer des époux qui se battent [-]Quelle que soit la nature de la tâche à accomplir, qu'il s'agisse de protéger les gens contre les nuisances, de s'occuper de ceux qui ne peuvent pas le faire eux-mêmes, de tenter de trouver le coupable d'un délit d'aider à sauver une vie, l'intervention de la police revient surtout à faire usage de sa capacité et de son autorité à imposer une solution à un problème, malgré les résistances, sur les lieux mêmes où se pose un problème. ⁵³⁴

⁵³³ B. Dupont, *Construction et réformes d'une police : le cas australien*, op. cit, p. 64.

⁵³⁴ "De la faculté d'user de la force", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1990, n° 3 p. 228 et 231.

Par exemple, cette caractéristique n'est peut être pas aussi sans rapport avec les compétences fiscales qui sont exercées par la police dans certains pays, avec la possibilité de faire face aux résistances auxquelles elles peuvent se heurter. Bittner remarque de même que, dans nombre d'activités d'assistance, ayant par exemple des aspects plus ou moins médicaux ou sociaux, c'est le risque de se trouver devant des situations susceptibles de dégénérer et de susciter des violences ou des résistances qui amènent aussi à en charger des services de police et à recourir à eux

Par ailleurs, les patrouilles liées aux activités de sécurité publique de la police expliquent qu'historiquement et dans nombre de sociétés on ait chargé les services de police d'assurer, en même temps, des tâches de surveillance en matière de prévention et de détection des incendies. Dans le même sens jouent aussi la capacité de la police à intervenir dans des situations de crise, l'habitude de réagir rapidement à des appels d'urgence, ou bien sa disponibilité permanente vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Là encore, ces particularités justifient le recours à la police dans un certain nombre de pays pour faire face à des situations dont la gestion réclame des modes d'intervention présentant ce type de caractéristiques. Ainsi en est-il en matière de catastrophes, d'incendies, ou de secours d'urgence sur le plan collectif, ou bien, sur un plan plus individuel, pour dénouer des situations de crise de type personnel (accès de démence) ou interpersonnel (conflits familiaux ou de voisinage). De ce point de vue, la disponibilité permanente de la police, notamment dans les sociétés modernes de loisir, au sein desquelles cette disponibilité devient de plus en plus difficile à organiser, contribue à expliquer une surcharge de demandes pour gérer des situations non spécifiquement policières, ce dont se plaignent assez souvent les policiers, en s'interrogeant sur ce qu'est le "vrai travail policier" et en demandant à se voir décharger [300] de tâches qui, par exemple en France, sont qualifiées "d'indues" et qui, selon eux, pourraient être assurées par d'autres services publics.

L'étendue de ces interventions de la police pour des questions plus ou moins éloignées des fonctions policières, entendues au sens strict de ce terme, s'avère d'ailleurs très variable, comme on l'a déjà souligné, en fonction des époques et des sociétés. L'un des exemples les

plus extrêmes en la matière est sans doute celui de la police japonaise :

Dans ce pays, la police encourage le public à lui soumettre tout problème imaginable. Aucun service n'est hors de propos. Dans un Koban [poste de police de quartier], la police réchauffe le lait pour le biberon du bébé dont la mère s'est arrêtée un instant en faisant ses courses ; prête de l'argent pour un billet d'autobus lorsqu'une personne a perdu son porte-monnaie ; publie à l'intention du voisinage des bulletins photocopiés contenant des conseils sur la prévention de la criminalité et des nouvelles à propos des événements survenant dans la communauté ; indique des hôtels aux gens de passage et fait même pour eux les réservations par téléphone ; parle avec n'importe qui a des problèmes personnels et rassure les troublés, les malades, les égarés... ⁵³⁵.

De même, l'historien anglais Clive Emsley a pu trouver des cas où la police anglaise allait frapper le matin à la porte des gens pour les réveiller et leur permettre d'être à l'heure à leur travail ⁵³⁶. On se trouve ici aux frontières d'une fonction générale d'assistance sociale, au sens le plus large de ce terme, justifiant alors l'expression de "police sociale" parfois utilisée pour qualifier l'évolution du rôle de la police dans certaines sociétés contemporaines.

⁵³⁵ Cf. D.H. Bayley, *Forces of Order : Police Behavior in Japan and USA*, Berkeley, University of California Press, 1979, p. 56.

⁵³⁶ C. Emsley, *Policing and its context (1750-1870)*, Londres, Mac Millan 1983, p. 158.

Diversification des activités et logique policière

Il faut toutefois noter que ces activités "secondes" de la police ne lui sont pas toujours imposées de l'extérieur, par un pouvoir politique ou administratif ne sachant trop à qui s'adresser pour faire face à certains besoins sociétaux et aux attentes de la population. Dans nombre de situations, non seulement la police ne s'oppose pas à ces initiatives mais les encourage, et parfois les suscite, pour des motifs variables, mais en rapport avec ce qu'elle estime être les exigences fonctionnelles de son travail ou, parfois, son intérêt corporatif. Ainsi, si la police se charge dans divers pays de tâches administratives comme la délivrance des documents d'état-civil, c'est que, pour elle, c'est là un moyen d'enrichir ses fichiers et la connaissance de son environnement sociétal, et donc de faciliter ses enquêtes.

Dans nombre de cas, c'est la préoccupation policière de la recherche de l'information qui conduit la police à assurer des services qui, au [301] premier abord, sont sans grand rapport avec sa fonction fondamentale, et dont l'intérêt policier peut être, selon les cas, plus ou moins bien perçu par les policiers eux mêmes :

Il en est ainsi des demandes d'information ou de notification adressées à la police par d'autres administrations ou services publics : l'un n'y verra qu'une servitude paperassière induite, dont une bonne technique de "saucissonnage" permet de se débarrasser au moindre coût tandis que l'autre y verra un instrument précieux : "la seule façon de suivre un quartier", d'établir un réseau de relations suivies avec gardiens d'immeubles et concierges, d'être au courant des déplacements, des fréquentations, etc. ⁵³⁷

⁵³⁷ D. Monjardet, *Ce que fait la police*, op. cit, p. 47.

Dans ce cas comme dans d'autres, se manifeste donc le souci de multiplier les contacts avec la population, à la fois dans une perspective d'information sur celle-ci, mais aussi afin de favoriser la familiarité des relations avec le public et la collaboration de celui-ci avec la police.

Dans le même ordre d'idées, le fait pour la police d'assurer des tâches d'assistance n'est pas sans rapport avec une politique de relations publiques, destinée notamment à estomper aux yeux du public les aspects répressifs et impopulaires de l'activité policière. En mettant en avant les services qu'elle rend, le but plus ou moins manifeste de la police est alors de développer une image plus positive et plus valorisante d'elle-même, à la fois d'ailleurs aux yeux du public, mais aussi parfois à ses propres yeux. À une époque, avant 1970, où ces pratiques n'étaient pas systématisées par les programmes de "police communautaire", on pouvait constater par exemple au Québec :

Plusieurs des chefs [de police] rencontrés s'occupaient activement de l'organisation de loisirs et de sports pour la jeunesse. Certains, eux-mêmes anciens sportifs, entraînaient personnellement des équipes de hockey, de jeu de balle ou de ballon. D'autres, qui faisaient plutôt appel à leurs talents d'organisateurs et à leur prestige dans la communauté, ont su mobiliser des personnes-ressources susceptibles de développer certaines activités pour les jeunes ou obtenir les sommes nécessaires auprès des marchands, des hommes d'affaires et des clubs sociaux de la municipalité. L'idée générale était qu'en occupant sainement les jeunes, ceux-ci traîneraient peut être moins dans les rues... Une chose est certaine, c'est que, sur le plan des relations publiques, pour la police en tout cas, ça semblait excellent. ⁵³⁸

⁵³⁸ G. Tardif, *Police et politique au Québec*, op. cit, p. 152.

En France, des préoccupations semblables ne sont pas étrangères aux activités de secourisme, en montagne ou en mer, des CRS, afin de compenser par cette image "positive" l'image "négative" plus ou moins liée à leur spécialisation de forces de maintien de l'ordre et de police des foules.

De manière générale, cette tendance s'inscrit aussi dans le mouvement déjà noté qui pousse un certain nombre de polices à renforcer et [302] à développer leur légitimité sociétale, en se rapprochant de la société, d'une part pour donner plus d'efficacité à leur action spécifiquement policière, mais aussi pour trouver plus de satisfactions institutionnelles et individuelles dans l'exercice de leurs fonctions. Cela dit par delà ces aspects ponctuels, on se trouve ici renvoyé à un problème de théorie policière plus général, que nous avons rencontré plusieurs fois de manière plus ou moins directe, qui est celui de la distance optimale entre le public et la société nécessaire pour assurer le meilleur fonctionnement possible de la police. Cette question se pose dans la mesure où, d'un côté, celui-ci suppose des contacts étroits avec l'environnement sociétal, dans des perspectives d'information et de collaboration du public à la fonction policière, et où, d'un autre côté, une certaine distanciation reste nécessaire pour que la police ne perde pas son indépendance et ne se retrouve pas prisonnière d'un réseau sociétal de relations institutionnelles et personnelles susceptibles de compromettre son efficacité ou son intégrité.

2 - POLICE, COMMUNICATION ET CAPACITÉS DU SYSTÈME POLITIQUE

[Retour à la table des matières](#)

Enfin, l'analyse des extrants par Easton montre que les réactions du système politique peuvent se traduire aussi par des déclarations connexes, c'est-à-dire "des déclarations qui interprètent expliquent développent les implications des outputs" ⁵³⁹ et sont susceptibles de renforcer ou de diminuer l'effet des extrants sur les soutiens. Ceci conduit à envisager le rôle que la police peut jouer dans la fonction de communication politique, en amenant à s'interroger, plus largement, sur les rapports que son action peut entretenir avec l'ensemble des capacités du système politique.

Police et communication politique

Ce rôle des déclarations connexes a toujours plus ou moins existé sous une forme plus ou moins explicite ou symbolique, mais il est particulièrement important dans les sociétés modernes, que l'on qualifie parfois de sociétés de l'information ou de la communication. Il n'est pas rare de voir les responsables politiques imputer par exemple les difficultés ou l'échec de telle ou telle politique à un déficit d'explications et à un déficit de communication, entraînant une incompréhension de l'opinion. Ce qui est vrai de manière générale l'est encore plus en ce qui concerne les politiques policières tendant à réduire l'insécurité, dans la mesure où la notion de sécurité comporte, comme on l'a vu précédemment, une très forte dimension subjective et psychologique. De ce fait l'information sur les décisions arrêtées par le système politique, les explications sur les actions entreprises constituent des

⁵³⁹ *Analyse du système politique, op. cit., p. 336.*

facteurs de lutte contre l'insécurité [303] presque aussi importants que les décisions ou les actions concrètes auxquelles ils sont associés. Dans le même sens, certains travaux américains ont montré que l'augmentation du nombre des patrouilles en zone urbaine ou le développement des programmes de police communautaire n'avaient guère d'effet sur la délinquance effective, mais que leur visibilité pouvait diminuer le sentiment d'insécurité. Ici, les signes et la communication apparaissent donc plus importants que la réalité des faits.

Une politique de communication adéquate constitue donc un complément difficilement dissociable de toute politique efficace de lutte contre l'insécurité et plus largement, de toute politique policière, notamment dans sa dimension dissuasive et préventive, cette communication pouvant pour une part passer par le canal policier lui-même. On a déjà noté le rôle que l'uniforme peut jouer de ce point de vue et en France on a pu regretter que, après 1968, les gardiens de la paix aient renoncé à venir prendre leur service en uniforme, en diminuant ainsi la visibilité de la présence policière et son caractère dissuasif. Il en est de même pour la visibilité des véhicules de police. Ce souci de la communication peut aussi se manifester en fonction d'autres objectifs. Par exemple, on l'a vu précédemment pour créer une relation de confiance et de collaboration avec la population. On a pu ainsi dire que l'une des caractéristiques de la police britannique a été de pratiquer, depuis le XIX^e siècle, une subtile "politique de l'image", afin de développer sa légitimité, en soulignant par exemple sa singularité par rapport à d'autres "modèles" présentés comme des repoussoirs :

L'image de l'aimable bobby, poliçant les désordres publics avec des méthodes traditionnelles et bonne humeur, est et a toujours été une fiction ; mais les fictions sont importantes car elles sont la base de la légitimité. Que le fondement en soit plus ou moins mythique, les policiers britanniques ont réussi à convaincre l'opinion publique éclairée de leur caractère non-agressif. Ils ont réussi principalement grâce à une préoccupation pour leur apparence. Dès l'origine la police britannique a ainsi poursuivi une politique de dissimulation des armes. ⁵⁴⁰

⁵⁴⁰ P.A. Waddington, *The strong arm of the law*, op. cit., p. 256.

Cette préoccupation a, par exemple, pesé sur les débats de la fin du XXe siècle concernant l'équipement et l'armement des policiers britanniques, notamment en matière de police des foules et d'action anti-émeutes. Cela dit, cette politique de communication a été très efficace puisque, même lorsqu'on retrouve en Grande-Bretagne des pratiques très analogues à celles des autres pays, la police britannique est parvenue à imposer une image de "police différente" aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières du Royaume-Uni, en renforçant ainsi son efficacité symbolique, sa propre légitimité et celle du système politique dont elle était l'émanation.

[304]

La relation de la police avec cette fonction de communication amène à poser plus largement la question du rôle possible de la police dans l'ensemble des processus de communication, avec en arrière-plan le problème plus global de la contribution de la police au mécanisme de la communication politique, celui-ci devant être lui-même situé dans la perspective de l'analyse des "capacités", dont doit faire preuve tout système politique pour assurer son fonctionnement et remplir les fonctions qui sont les siennes.

Dans le processus de transmission des "déclarations connexes", la police est susceptible d'intervenir de manière plus ou moins manifeste ou latente. C'est ainsi, qu'en décrivant le mécanisme et le rôle de la police de renseignement, on a pu noter qu'elle peut être utilisée "pour expliquer de bouche à oreille le sens de certaines mesures ou préparer les esprits à d'autres" ⁵⁴¹. De même, dans des systèmes politiques aux structures administratives rudimentaires et aux orientations politiques plus ou moins autoritaires, il n'est pas rare de voir la police devenir un instrument de propagande, permettant de véhiculer les consignes de mobilisation des autorités politiques et d'orienter la culture politique dominante, ce que l'on constate, par exemple, dans un certain nombre de jeunes États du tiers-monde.

Le canal de la communication politique que représente ici la police est alors utilisé pour un processus de communication "descendant", du système politique vers l'environnement sociétal. Ainsi, en France au

⁵⁴¹ M. Le Clère, *La police, op. cit.*, p. 9.

XIXe siècle, a-t-on pu noter l'existence de phénomènes de ce type, aussi bien dans le contexte autoritaire du second Empire que dans le contexte plus libéral de la IIIe République :

La police reste fidèle à l'enseignement de son premier maître Napoléon III : "nourrir l'adversaire", autrement dit en langage de nos jours, l'intoxiquer. On sait que l'Empereur dictait par lui-même ou faisait écrire par Havas les articles, anonymes ou sous nom de guerre, par lesquels il voulait influencer soit l'opinion des peuples soit la politique des souverains. La police de la IIIe n'y manque pas, encore que la rédaction soit désormais du ressort du cabinet du ministre proprement dit et presque jamais plus des commissaires spéciaux ou de leurs correspondants secrets. ⁵⁴²

Il s'agit donc là de profiter de la pénétration de l'environnement social par la police pour lui faire véhiculer des informations ou des rumeurs ou pour, éventuellement l'impliquer dans des stratégies de "désinformation". Un exemple célèbre est ainsi celui du faux antisémite des Protocols des Sages de Sion écrit par un agent de l'Okhrana tsariste et diffusé par celle-ci au début du XXe siècle. Dans un contexte plus contemporain, un ancien commissaire des Renseignements généraux, en France, rapporte que leur section-presse ne se contente pas de dépouiller la presse pour [305] "informer" les responsables politiques, mais qu'elle peut aussi intervertir "pour lui faire dire ce que l'on veut" :

Si l'on sait la manier, la presse constitue pour les politiques au pouvoir une arme efficace. Éviter qu'un article ne paraisse, glisser un argument dans un papier, faire en sorte que telle in-

⁵⁴² M. Le Clère, "La police politique sous la IIIe République", in *L'Etat et sa police, op. cit.*, p. 107.

formation, sur telle personnalité, soit bien traitée. La liste est longue des manipulations réussies. ⁵⁴³

Ces pratiques se rencontrent d'ailleurs dans d'autres sociétés et ne concernent pas que le XIXe siècle.

C'est ainsi que Garry T. Marx, le spécialiste américain de l'étude des activités policières "secrètes" ou "clandestines", peut faire état de comportements analogues des polices américaines, tant nationales que locales, dans les années 1950-1970, pour faire face aux agissements qualifiés de "communistes" ou de "fascistes", ou pour déconsidérer les mouvements, perçus comme subversifs, de défense des droits civiques dans les années 50 ou d'orientation pacifiste dans les années 60.

Des informations visant à déconsidérer un mouvement peuvent être communiquées à des journalistes amis ou diffusées anonymement. Il peut s'agir d'informations sur les registres d'arrestation, les associations, les modes de vie, et toutes sortes de renseignements sur les groupes ou les personnes visées dont on peut s'attendre à ce qu'ils choqueront l'opinion publique. Par exemple, le FBI a fourni à plusieurs journalistes des informations recueillies par écoute à propos de la vie sexuelle de Martin Luther King. Aussi bien les agents de l'État peuvent écrire eux-mêmes leurs propres reportages et éditoriaux qu'ils cherchent ensuite à faire publier [...] L'information communiquée aux médias peut être fabriquée de toutes pièces, ou bien véridique mais recueillie au moyen d'écoutes, d'informateurs et d'autres formes de surveillance ; ou bien encore les faits sont véridiques mais c'est le pouvoir qui est à l'origine, dans le but d'impliquer les groupes dans des événements que les médias critiqueront à coup sûr. ⁵⁴⁴

⁵⁴³ P. Rouglet, *RG. La machine à scandales*, Paris, Albin Michel, 1997, p. 134.

⁵⁴⁴ G. Marx "L'État et les mouvements sociaux", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1997, n° 30, p. 236.

On voit donc, par là, comment la police peut dans certaines situations, utiliser ses moyens de communication et de pénétration de la société pour des stratégies d'information ou de désinformation tendant à influencer les réactions de l'opinion et à agir sur les soutiens du système politique, en discréditant par ce moyen les oppositions qui peuvent le menacer.

En tout cas, dans cette hypothèse, la police est donc conduite à participer à un processus d'information "descendant", du système politique vers le système sociétal, comme elle intervient au niveau des demandes ou des soutiens dans un processus d'information "ascendant", du système sociétal vers le système politique. Par là, plus généralement, [306] il est possible de considérer que la police apporte une contribution à ce que l'approche fonctionnaliste appelle la fonction de communication politique, que l'on a pu définir comme "un échange d'informations entre les gouvernants et les gouvernés par des canaux de transmission structurés ou informels" ⁵⁴⁵. Ainsi que l'on vient de le voir, la police peut apparaître, parmi beaucoup d'autres, comme un des relais de ce processus, dont l'importance est susceptible d'être très variable selon les systèmes politiques et leurs caractéristiques, puisque, là encore, cette importance sera fonction de l'existence d'autres canaux de communication et de leur degré de fiabilité aux yeux des autorités politiques et aux yeux du public.

Avec cette participation à la fonction de communication politique, la police est aussi à même de jouer un rôle non négligeable dans le mécanisme de rétroaction (*feedback loop*), dont le rôle a été particulièrement souligné par l'analyse systémique. Celui-ci est constitué par le retour aux autorités politiques d'informations sur les conséquences de leurs extrants, c'est-à-dire sur les conséquences des décisions prises et des actions entreprises, ce retour d'information permettant aux autorités politiques de savoir si leurs réactions étaient adaptées à la situation initiale (nature des demandes et état des soutiens) ayant déclenché leur production. "Faute d'une telle information, note Easton, les autorités ne sauraient pas si leurs outputs sont parvenus à un résultat, que celui-ci soit négatif ou positif, en rapport avec leurs objectifs, et elles

⁵⁴⁵ J.M., Cotteret *Gouvernants et gouvernés*, Paris, PUF, 1973, p. 5.

seraient complètement dans le noir quant aux prochaines mesures à prendre" ⁵⁴⁶.

C'est typiquement ce processus d'information rétroactive que l'on peut voir évoqué, par exemple, dans la lettre déjà citée qu'adressait en 1852 le futur Napoléon III à son ministre de l'Intérieur, lorsqu'il lui écrivait en indiquant le rôle qu'il souhaitait voir jouer à la police dans cette perspective :

Il [le Prince-président] ignore comment fonctionne les divers rouages de l'administration, si les mesures arrêtées avec ses ministres s'exécutent conformément à l'intention qui les a dictées, si l'opinion publique applaudit aux actes de son gouvernement ou les désapprouve ; il ignore enfin quels sont, dans les diverses localités, les écarts à réprimer, les négligences à stimuler, les améliorations indispensables à introduire.

C'est donc bien ici un retour d'information sur l'exécution des décisions prises, sur les conséquences de celles-ci et sur leur adéquation à la situation les ayant suscitées, qui était attendu de la fonction d'information dévolue à la police, en la considérant comme "fort utile pour connaître ou présumer les répercussions de telle ou telle décision" ⁵⁴⁷. et pour [307] permettre à l'autorité politique de savoir "quel accord règne entre ses actes et les vœux de la nation".

Comme dans la transmission des demandes, l'importance de ce rôle de la police dans le processus de rétroaction et la portée de ses conséquences sont tributaires des caractéristiques du système politique, notamment du niveau de développement de celui-ci ainsi que de la nature du régime politique. En tout cas, l'intervention de la police dans ce processus peut lui permettre, dans certaines hypothèses, d'avoir une influence non négligeable sur le fonctionnement du système politique. La qualité des informations transmises se répercutant sur la qualité des réactions du système politique. Mais, là encore, cette importance de la

⁵⁴⁶ *Analyse du système politique, op. cit.*, p. 366.

⁵⁴⁷ Le Clère, *La police, op. cit.*, p. 9.

"rétroaction" policière est fonction de la capacité du système politique de compléter, ou non, cette information par d'autres sources.

La police et les capacités du système politique

Quoi qu'il en soit par cette intervention, aux répercussions plus ou moins décisives, dans le processus de la communication politique, particulièrement au stade de la transmission des demandes et de l'information rétroactive, la police est susceptible d'avoir une influence sur ce que l'analyse fonctionnaliste qualifie de capacité réactive ou responsive du système politique, en désignant par là l'aptitude du système politique à répondre aux impulsions venues de l'extérieur et à s'adapter aux variations de son environnement.

Plus généralement, d'ailleurs, le fait que la police puisse, comme on a essayé de le montrer, intervenir à des niveaux très différents du fonctionnement du système politique a pour conséquence que la police, son organisation et son fonctionnement constituent des variables importantes, dont dépendent, pour une large part, toutes les capacités que l'analyse fonctionnaliste a dégagées comme étant caractéristiques des rapports de tout système politique avec son environnement et comme étant indispensables pour assurer son fonctionnement.

On vient de voir cette relation avec la capacité responsive du système politique. De même, le lien est évident entre la police et la capacité régulatrice ou régulative du système politique, c'est-à-dire son aptitude à organiser, coordonner et normaliser les comportements collectifs et individuels. Cette capacité régulatrice se manifeste en effet particulièrement par l'aptitude du système politique à prendre des décisions obligatoires et à imposer un réseau de normes, pour assurer "l'ordre" dans la société qu'il est appelé à gérer, c'est-à-dire pour assurer la cohérence, la coordination et la prévisibilité des comportements individuels et collectifs. Or, nous avons vu, en décrivant et en définissant la fonction policière, le rôle manifeste, fondamental, que la police joue dans ce processus, notamment pour lui donner son caractère obligatoire. C'est par rapport à cette fonction régulative que la police justifie et légitime fondamentalement [308] son existence, le rôle social qui est le sien, les moyens dont elle dispose.

Si la contribution de la police à la capacité extractive ou mobilisatrice du système politique est moins éclatante, elle n'en existe pas moins : la police constituant un des instruments permettant au système politique d'extraire de son environnement les ressources dont il a besoin pour assurer son fonctionnement et sa pérennité - entre autres, les ressources en argent ou en hommes - et de surmonter les résistances éventuelles à ces prélèvements. Ainsi, il apparaît que dans un certain nombre de sociétés européennes le développement de la fonction policière n'a pas été historiquement sans lien avec les "jacqueries", c'est-à-dire avec les révoltes paysannes qui traduisaient, le plus souvent une opposition au développement des prélèvements fiscaux. Norbert Elias a pu d'ailleurs souligner que le monopole policier et le monopole fiscal ont été historiquement étroitement associés :

Les moyens financiers qui se déversent ainsi dans les caisses de ce pouvoir central permettent de maintenir le monopole militaire et policier qui, de son côté, est le garant du monopole fiscal. Les deux monopoles se tiennent la balance, l'un étant inconcevable sans l'autre. ⁵⁴⁸

Ceci explique que, dans certains cas, il puisse y avoir confusion de la fonction policière et de la fonction fiscale. De même, peut-on interpréter dans ce sens le rôle joué en France par la Gendarmerie dans le processus de la conscription, c'est-à-dire dans "l'extraction" des ressources en hommes pour assurer la sécurité extérieure de la société. Comme le note un spécialiste de l'histoire de la Gendarmerie au XIX^e siècle, "sa seule présence rappelle aux communautés rurales qu'elles appartiennent à un ensemble plus vaste, nation ou empire, qui attend d'elles des soldats et des impôts" ⁵⁴⁹. Ce rôle a été aussi celui des carabinieri en Italie.

Enfin, la police est concernée par la capacité distributive du système politique, dans la mesure d'abord où la police contribue à distribuer à la population un certain nombre de biens et de services, que

⁵⁴⁸ *Dynamique de l'Occident, op. cit.*, p 25.

⁵⁴⁹ J. N. Luc, *Gendarmerie, État et société au XIX^e siècle* Paris, Publications de la Sorbonne, 2002, p.198.

l'on a eu l'occasion de décrire et d'analyser précédemment. Dans la mesure aussi où elle contribue à faire respecter la façon dont le système politique répartit à travers ses décisions et ses réalisations, les ressources dont il dispose et les avantages qu'il dispense. On a pu noter, par exemple, que l'une des variables qui a influencé l'histoire de la police dans les pays européens semble avoir été constituée par les résistances à la participation politique, c'est-à-dire une variable liée au mode de distribution du pouvoir politique et aux troubles provoqués par les revendications du mouvement démocratique. La même analyse peut être faite concernant [309] le lien entre l'évolution policière dans un certain nombre de sociétés, au XIXe et au début du XXe siècle, et le développement du mouvement ouvrier, réclamant sa part dans la distribution du pouvoir et dans la répartition des avantages assurés par l'ordre social que garantissait le système politique. De même, encore, on a vu que le comportement différencié de la police selon les groupes sociaux et la façon dont est distribuée la sécurité assurée par la protection policière peuvent être des indicateurs significatifs des orientations de l'activité distributive d'un système politique.

Ainsi, à l'issue de cet inventaire, la police apparaît bien comme une institution qui se situe au cœur du fonctionnement politique d'une société, par sa participation à de nombreux processus essentiels à ce fonctionnement, même si cette réalité se trouve, selon les sociétés et les époques, plus ou moins évidentes ou plus ou moins estompée. Notamment, on l'a souligné, quelles que soient les formes qu'elle prend, la fonction policière est étroitement liée à l'organisation politique d'une société, en contribuant à faire appliquer et respecter les décisions et les normes qui sont le produit de celle-ci et l'ordre qui en résulte ou qu'elle garantit. De ce fait le mode d'organisation et de fonctionnement de la police présente des rapports très étroits avec les caractéristiques du système politique dont elle est solidaire et constitue un élément particulièrement révélateur des orientations et des caractéristiques fondamentales de celui-ci.

Mais, en même temps, située à la charnière du système politique et de son environnement sociétal, l'originalité de l'institution policière par rapport à d'autres appareils administratifs tient à son insertion au sein de cet environnement sociétal, une insertion qui constitue pour elle une nécessité fonctionnelle, afin de pouvoir remplir efficacement les missions qui sont les siennes. Pour cette raison, l'observation du

rôle social que joue la police, des problèmes qu'elle a à résoudre, des difficultés qu'elle a à affronter permet aussi d'appréhender les mouvements et les évolutions qui affectent une société, des plus superficiels et des plus voyants aux plus profonds et aux plus insensibles.

Il se vérifie ainsi que la police se trouve étroitement et profondément solidaire de deux environnements, son environnement politique et son environnement sociétal, dont les caractéristiques et les changements se répercutent sur son organisation et son fonctionnement. C'est d'ailleurs pourquoi, sur le plan théorique, il a paru intéressant d'user de l'approche systémique et de l'approche fonctionnaliste, dans la mesure où ces deux approches privilégient l'analyse des interactions entre le système politique et le système sociétal, au cœur desquelles, se trouve donc placée la police.

Cette observation permet en outre de dégager un principe synthétique reliant un certain nombre des remarques faites dans les développements [310] précédents. En effet à tous les niveaux, très divers, de l'intervention possible de la police dans le fonctionnement du système politique que nous avons envisagés, le même problème est apparu chaque fois plus ou moins clairement qui consiste à s'interroger sur les variables, les impulsions, susceptibles de déterminer et d'orienter en chaque occasion le comportement de la police, que ce comportement concerne l'application des règles légales aussi bien, par exemple, que la transmission et la régulation des demandes.

Finalement en fonction de ce qui a été dit précédemment sur l'institution policière et les environnements dont elle est solidaire, ces variables, ces impulsions peuvent se ramener à trois catégories :

- celles qui ont leur origine dans le système politique et qui résultent des sujétions que celui-ci fait peser sur la police ;
- celles qui ont leur source dans les pressions du système sociétal, envisagé dans sa totalité ou dans certaines de ses parties ;
- celles, enfin, qui proviennent de l'institution policière elle-même et sont liées à ses préoccupations corporatives et à ses caractéristiques organisationnelles, fonctionnelles et culturelles propres.

On peut considérer qu'à un moment donné, et à propos d'un problème donné, le comportement de la police résulte de la façon dont se combinent ces trois variables. De ce fait arriver à évaluer l'influence respective de ces trois types de variables dans les orientations de l'organisation et du fonctionnement de la police peut fournir des indications précieuses pour dégager les caractéristiques d'un système de police et, par-delà, pour appréhender les caractéristiques du système politique dont il dépend, notamment celles de son régime politique. Par ailleurs, la connaissance de la façon dont s'exerce l'influence de cette combinaison de variables peut contribuer à éclairer le fonctionnement du système politique et les interventions de la police dans ce fonctionnement, particulièrement lorsque des distorsions se produisent entre l'évolution de l'environnement sociétal et l'évolution du système politique et de ses réactions.

[311]

POLICE ET POLITIQUE.
Une approche sociologique

CONCLUSION

[Retour à la table des matières](#)

Comme l'on a essayé de le montrer au long des développements précédents, la police, les institutions policières occupent une place centrale dans les processus de contrôle social ou de régulation sociale, et leur intelligibilité suppose de les replacer dans ce contexte. La réflexion sur leur organisation comme sur leur fonctionnement amène, de ce fait à retrouver des interrogations fondamentales concernant la nature du lien social et les mécanismes qui constituent les bases de la vie en société. Étudier la police et son fonctionnement, c'est donc aller bien au delà de l'étude d'une institution administrative parmi d'autres, en rencontrant des questions essentielles, touchant aussi bien à l'articulation de l'individuel et du collectif qu'à celle du social et du politique.

Ce point de vue peut conduire, en conclusion, à formuler des hypothèses à la fois rétrospectives et prospectives, relatives à la genèse historique des institutions Policières et à leur avenir dans les sociétés contemporaines.

Ainsi qu'on l'a remarqué à plusieurs reprises, la nécessité d'envisager l'histoire de la police en parallèle avec l'histoire de l'ensemble des mécanismes de contrôle social, conduit à formuler l'hypothèse que,

historiquement les institutions policières sont pour une part apparues, et se sont particulièrement développées, lorsque les modalités informelles de contrôle social - contrôle intériorisé (souvent avec des fondements religieux) et contrôle communautaire interpersonnel - ont perdu de leur influence et de leur efficacité, du fait de phénomènes divers, comme le progrès des communications, la mobilité des populations, l'urbanisation, la différenciation des fonctions, l'anonymat des relations sociales ou le pluralisme des références culturelles. À ce moment tout en continuant à coexister avec ces processus traditionnels de régulation dans un certain nombre de domaines, s'est affirmée la nécessité de les compléter, afin de suppléer à leurs déficiences et à leur inadaptation face aux situations nouvelles créées par l'évolution de la société.

Ces observations conduisent d'ailleurs à se demander si, par un certain nombre d'aspects, la police ne peut pas, de ce fait être qualifiée [312] d'institution de la liberté, et si, historiquement son essor n'a pas été parallèle au développement de l'autonomie individuelle, s'affranchissant des contraintes - souvent pesantes - qu'imposaient les mécanismes du contrôle social dans les sociétés traditionnelles. Comme on l'a déjà noté, le développement des institutions policières serait alors, pour partie, la conséquence du passage de sociétés de type holiste - très intégrées et aussi, très contraignantes - à des sociétés où se produit une évolution individualiste créant progressivement pour l'individu des espaces de plus en plus larges de liberté. On a pu dire : "Que signifierait l'individualisme contemporain sans la Sécurité sociale ?" ⁵⁵⁰, en notant, que cette assistance institutionnelle a contribué à relativiser l'importance des solidarités familiales pour faire face aux aléas de la santé où de la vieillesse, et donc à en affranchir l'individu. Cette même interrogation peut être transposée ici : "Que signifierait l'individualisme contemporain sans la police ?". Dans la mesure où l'individu, grâce à cette assistance institutionnelle, a pu se libérer des contraintes et des obligations collectives qui pesaient sur lui en contrepartie de la relative sécurité qui lui était assurée. Et ce, en lui donnant un sentiment d'autant plus grand de liberté qu'il oublie sou-

⁵⁵⁰ M. Gauchet, *La démocratie contre elle même*, op. cit., p. 114.

vent le support institutionnel qui l'assure ⁵⁵¹. L'individualisme aurait été alors la conséquence de cette évolution, tout en contribuant à la favoriser, en délégitimant un certain nombre de contraintes traditionnelles.

Cette évolution a été aussi liée, pour une large part au processus d'émergence de l'État, et au développement d'une régulation juridique des rapports sociaux - dont, pour partie, la police est devenue l'instrument -, qui s'est plus ou moins substituée à une régulation spontanée par des normes morales ou coutumières. De ce fait on peut dire que l'histoire de la contribution policière au contrôle social dans les sociétés modernes s'est caractérisée jusqu'ici par une coexistence de l'intervention policière avec la persistance de certaines formes traditionnelles de contrôle, s'exprimant dans ce que Norbert Elias a pu appeler la "civilisation des mœurs", tout en leur succédant pour partie. Par là, sans prétendre qu'il s'agisse de la seule approche possible, peuvent s'éclairer un certain nombre d'aspects de l'histoire passée de la police et des institutions policières.

Cette approche peut conduire aussi à un certain nombre d'interrogations prospectives, lorsqu'on constate que, dans les sociétés contemporaines, semble aller en s'amenuisant ce rôle de la "civilisation des [313] mœurs" ou de la "culture de civilité" ⁵⁵² qui résultait du regard d'autrui se combinant avec le poids des nonnes intériorisées pour inciter l'individu "à obéir au devoir normatif d'être et de demeurer dans les bornes couramment admises" ⁵⁵³. Alors que, parallèlement, on assiste à un développement de la réglementation juridique d'un nombre croissant de situations et de comportements, dont on a pu souligner, à juste titre, qu'il s'opère souvent "contre et à la place de la civilité" ⁵⁵⁴. D'ailleurs, l'évolution concernant ce qu'il est convenu

⁵⁵¹ Cf le texte d'Hegel déjà cité : "Lorsque quelqu'un marche dans la rue, en pleine nuit sans danger, il ne lui vient pas à l'esprit qu'il pourrait en être autrement ; car l'habitude d'être en sécurité est devenue pour nous une seconde nature et l'on ne se rend pas compte que cette sécurité est le résultat d'institutions particulières".

⁵⁵² R. Muchembled, *La société policée*, Paris, Seuil, p.331.

⁵⁵³ *Ibid*, p. 315.

⁵⁵⁴ "Le droit, c'est ce qui remplace les formes, c'est ce qui prend la relève des normes incorporées destinées à régler d'avance la coexistence des êtres [...]"

d'appeler les "incivilités" en est une illustration, avec la réglementation et la pénalisation de comportements qui, auparavant étaient régulés par des mécanismes de contrôle informels (morale, politesse, courtoisie, savoir-vivre, usages, etc.), sans intervention institutionnelle, alors qu'aujourd'hui les mêmes situations semblent nécessiter, dans un nombre grandissant de cas, l'intervention policière pour assurer la sauvegarde d'un minimum de convivialité.

Si, effectivement, il existe une sorte de rapport inversement proportionnel entre le poids des modalités informelles du contrôle social et le développement de la régulation juridique et policière des rapports sociaux, on ne peut pas exclure l'hypothèse que l'avenir des sociétés modernes puisse se caractériser par une "policiarisation" croissante - sous des formes "publiques" ou "privées" - de la vie sociale ⁵⁵⁵, à mesure que les autres processus de régulation, spontanés et informels, tendent à perdre de leur importance, sinon à disparaître. Ainsi se vérifierait le propos de cet écrivain français de la fin du XXe siècle, constatant "qu'une société qui n'est plus policée devient une société policière". D'autant plus que, dans le même temps, l'individu se sent isolé et impuissant pour faire face aux conduites anomiques et aux formes d'insécurité que cet individualisme même peut engendrer, et pour répondre aux besoins de contrôle que celles-ci suscitent. C'est à juste titre que l'on a pu noter, en effet, que, si la société moderne "a créé l'individu détaché socialement de ses semblables, celui-ci, en retour, crée par son isolement, son absence de bellicosité, sa peur de la violence, les conditions constantes d'un accroissement de la force publique. Plus les individus se sentent libres d'eux-mêmes, plus ils demandent une protection régulière, sans faille, de la part des organes étatiques ; plus ils exècrent la brutalité, plus l'augmentation des forces de sécurité est requise" ⁵⁵⁶

Le droit gagne en nécessité dans notre culture à la faveur du mouvement de détraditionnalisation ; il s'installe contre et à la place de la civilité" (M. Gauthier, *La démocratie contre elle-même*, op. cit., p. 248).

⁵⁵⁵ Le développement contemporain des interventions policières "préventives" et "communautaires" et celui de la "sécurité privée" pouvant s'interpréter, pour partie, dans ce sens.

⁵⁵⁶ G. Lipovetsky, *L'ère du vide. Essais sur l'individualisme contemporain*. Paris, Gallimard, 1983, p. 219.

[314]

En tout cas, ce sont des formes nouvelles de régulation sociale qui semblent désormais s'instaurer dans les sociétés contemporaines, en posant des questions jusque là inédites, qui ne sont pas sans conséquences sur la façon dont fonctionnent les institutions policières et sur la façon dont leur place dans la société est susceptible d'évoluer ⁵⁵⁷. Notamment, une telle perspective peut alors amener à s'interroger sur les restrictions à la liberté et à l'autonomie individuelle qu'une telle évolution pourrait comporter. L'institution que l'on a décrite précédemment comme une institution de la liberté pourrait alors, en s'hypertrophiant, devenir, de ce point de vue, contre-productive, et être l'instrument de restrictions croissantes à l'autonomie individuelle.

Peut-être, est-il possible de voir là une illustration de la "loi du double seuil", que certains ont cru déceler dans l'histoire des institutions. Selon ce point de vue, on constaterait que, lorsque une fonction sociale se spécialise et s'institutionnalise (instruction, médecine, transports, etc.), ce changement apporte, dans un premier temps, un gain, un progrès, plus d'efficacité, par rapport à la situation traditionnelle antérieure - c'est le premier seuil. Mais, en se développant de manière hypertrophique et en faisant disparaître les mécanismes traditionnels qui pouvaient subsister et se combiner avec leur action, le gain initial apporté par ces institutions aurait tendance à s'amenuiser, en provoquant même - c'est le second seuil - des effets en partie inverses de ceux ayant constitué la justification initiale de leur existence.

Ici, après avoir été, historiquement dans un premier temps, une institution de la liberté, favorisant l'essor de l'autonomie des individus, la police pourrait, dans un second temps, mettre en cause cette même liberté, du fait de son hypertrophie et des conséquences d'un individualisme anémique qui entraîne quasi mécaniquement le développement de ses interventions. On retrouverait alors les inquiétudes d'un politologue qui constatait il n'y a pas si longtemps : "Je suis hanté par l'idée que nous allons vers un monde autoritaire. Les sociétés ne peuvent se maintenir que par un mécanisme d'ordre. Elles doivent intérioriser cet ordre pour que les contraintes deviennent moins fortes.

⁵⁵⁷ Cf. J.L. Loubet del Bayle, "Vers une monopolisation policière du contrôle social ?", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 2001, n° 44.

Quand les gens ne croient plus à des systèmes de valeurs, la société ne se maintient plus que par la police" ⁵⁵⁸.

On le constate, en s'interrogeant sur les rapports d'interaction du policier, du social et du politique, aussi bien dans une perspective rétrospective que prospective, ce sont bien des questions fondamentales qui apparaissent concernant notamment l'organisation des sociétés contemporaines comme leur évolution éventuelle.

Fin du texte

⁵⁵⁸ Maurice Duverger, cité par *Le Figaro*, 18 janvier 1978.