

Polices comparées

Jacques de Maillard

S
F
E
E
L
POLITIQUE
E

Polices comparées

Jacques DE MAILLARD

Professeur de science politique

à l'Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines

Directeur-adjoint du CESDIP

(Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales)

LGDJ une marque de
lextenso

Du même auteur

- *Réformer l'action publique. La politique de la ville et les banlieues*, LGDJ, 2004.
- *Vin et politique*, avec Olivier Costa et Andy Smith, Presses de Sciences Po, 2007.
- *Politiques publiques sous Sarkozy* (sous dir.), avec Yves Surel, Presses de Sciences Po, 2012.
- *Analyser les politiques publiques*, avec Daniel Kübler, Presses universitaires de Grenoble, 2015 (2^e éd.).
- *Sociologie de la police*, avec Fabien Jobard, Armand Colin, 2015.

Retrouvez tous nos titres

**Defrénois - Gazette du Palais
Gualino - Joly - LGDJ
Montchrestien**

sur notre site



www.lextenso-editions.fr



© LGDJ 2017, Lextenso éditions,
70, rue du Gouverneur Général Éboué,
92131 Issy-les-Moulineaux Cedex
ISBN 978-2-275-04670-9
ISSN 1159-2281

Sommaire

<i>Introduction</i>	11
Les polices entre globalisation et singularités	12
Pour une sociologie politique comparée	13
Comparer les systèmes de police. Quelques précisions	16
La formation des systèmes de police : des modèles nationaux ?	19
<i>Naissance et institutionnalisation des polices modernes</i>	20
<i>Des modèles nationaux de police ?</i>	24
<i>Exportation et réappropriation : les circulations policières</i>	28
Le rayonnement du modèle français	29
La diffusion du modèle anglais et ses réappropriations	31
Emprunts et réappropriations	33
<i>Une histoire oubliée : les polices coloniales</i>	34
<i>Conclusion</i>	36
Les systèmes policiers entre centralisation et décentralisation	39
<i>Des structures nationales durables liées à la construction de l'État nation</i>	40
<i>Les recompositions contemporaines des systèmes policiers : des logiques contradictoires</i>	44
Des ajustements à la marge	45
Des dynamiques de changement instables	47

	Des réformes radicales : coordination et nationalisation	48
	Quelles explications des changements ? Des dynamiques entrecroisées	52
	<i>Conclusion</i>	56
	Rapprocher polices et populations : les expériences de <i>community policing</i>	59
	<i>Le community policing entre réalité et rhétorique</i>	61
	Une diffusion internationale par vagues	61
	Entre crise de légitimité des polices et communication transnationale	64
	Le <i>community policing</i> comme illusion : varia- tions communes	67
	<i>Des logiques d'appropriation différentes</i>	71
	Le <i>community policing</i> comme idéologie molle	71
	Des processus différents : le poids des structures institutionnelles	72
6	Des contenus différents : les logiques normatives	75
	<i>Une autre histoire du community policing : les pays asiatiques</i>	79
	<i>Conclusion</i>	82
	Lutter contre la délinquance	83
	<i>De nouvelles stratégies répressives : entre diffusion et traductions nationales</i>	84
	La tolérance zéro new-yorkaise à la conquête du monde ? Les illusions d'un transfert	84
	La militarisation des polices urbaines : les singularités américaines	86
	Les contrôles comme stratégie policière	88
	De nouvelles logiques de contrôle des espaces urbains	91
	<i>Néo-managérialisation, science et lutte contre la délinquance</i>	94
	Entre science et action : la police fondée sur les preuves	94

La diffusion d'outils de gestion de la performance policière	97
Filtres et réinterprétations : les contrastes nationaux	99
<i>Conclusion</i>	102
Contrôler les forces de police	105
<i>La montée en puissance des organismes de contrôle externe</i>	106
Un contrôle interne contesté	106
Une extension des logiques de contrôle externe	109
Entre scandales et changements structurels	112
<i>Faux-semblants et différenciations des organes de contrôle externe</i>	116
Les limites au récit libéral	116
Une large variété de ressources et statuts	119
Expliquer les différences : des tentatives inachevées	123
<i>Conclusion</i>	125
La pluralisation du <i>policing</i>	127
<i>Les dynamiques de pluralisation du policing</i>	128
La croissance des effectifs de sécurité privée ...	128
Les rues comme espaces de patrouilles mixtes	130
Une logique de multilatéralisation des polices	132
<i>Des pluralisations contrastées : le poids des contextes nationaux</i>	134
La sécurité privée : des effectifs et modes de régulation différents	134
Des modes contrastés de production du <i>policing</i> urbain	137
<i>Expliquer les trajectoires différentes</i>	139
<i>Conclusion</i>	142
<i>Conclusion</i>	145
<i>Bibliographie</i>	147

INTRODUCTION¹

Les travaux comparés sur les questions policières sont rares. Or, cette faiblesse conduit à une double aporie. La première, relativiste, suppose l'irréductible singularité de tous les systèmes policiers, alors que l'on sait que les polices partagent une série de traits communs (identité professionnelle, organisation hiérarchique, missions de lutte contre la délinquance). La seconde, universaliste, prétend au contraire à une forme d'essence unique du fait policier, alors qu'il est évident que tant les systèmes d'organisation, les stratégies d'action ou les relations police/population peuvent différer. Aussi, s'atteler à comprendre si (et pourquoi) l'organisation policière, la définition des missions, les modes opératoires et les identités professionnelles sont identiques ou non d'un pays à l'autre est une tâche essentielle du travail scientifique pour deux raisons simples. Pratiquer la comparaison, c'est-à-dire « *rechercher des similitudes et des différences entre les unités, pays, cultures, époques, villages, continents, etc. sur lesquels porte l'analyse, et utiliser ces différences ou similitudes pour produire des arguments causaux ou interprétatifs* » (Kocka, 2013, p. 240), invite d'abord à appréhender les expériences nationales et locales en identifiant des critères à partir desquels opérer des mises en équivalence respectueuses des contextes. Comparer les systèmes policiers, les doctrines, les pratiques et cultures professionnelles, c'est aussi, plus profondément, construire des théorisations solides sur les relations entre États, organisations policières et sociétés. En s'appuyant sur les travaux de sciences sociales récents (principalement en histoire, sociologie, droit, science politique et, en fonction des découpages disciplinaires natio-

¹ J'adresse mes remerciements à Emmanuel Blanchard, Jérémie Gauthier, René Lévy, Clément de Maillard, Cédric Paulin, Sebastian Roché, Mathieu Zagrodzki pour leurs perspicaces lectures de certains chapitres. Ma gratitude va aussi à Yves Surel, à l'origine de ce projet, pour ses utiles commentaires. Enfin, une pensée pour Sebastian Roché, avec qui ce projet d'ouvrage avait été pensé, qui a dû renoncer en raison des surcharges d'écriture.

naux, criminologie), cet ouvrage vise à contribuer à combler cette lacune et à poser les jalons d'une sociologie politique comparée des systèmes de police.

Les polices entre globalisation et singularités

12 Cette exigence de comparaison est d'autant plus évidente à un moment où des techniques et innovations policières (du *community policing* à la « police guidée par le renseignement ») semblent se diffuser à l'échelle planétaire, où l'austérité budgétaire définit un ensemble de contraintes s'imposant aux polices, où les policiers peuvent voyager d'un pays à l'autre, et où, tout simplement, l'on peut surfer sur les sites internet d'institutions académiques ou policières qui produisent des fiches de bonnes pratiques aux bienfaits présentés comme universels. Ces différentes dynamiques invitent à mieux comprendre la logique de convergence potentiellement à l'œuvre : comment ces différentes innovations, réformes se diffusent, s'exportent, voire s'imposent, au-delà des conditions qui leur ont donné naissance ?

La tolérance zéro new-yorkaise (pour désigner la politique de répression des petits désordres mise en place au milieu des années 1990) a par exemple suscité un intérêt de la part d'un nombre considérable de responsables policiers, généré un intérêt médiatique soutenu et été reprise extensivement dans les discours politiques de Paris à Rio, en passant par Bologne et Amsterdam. Autre exemple : les effectifs de sécurité privée augmentent plus vite que ceux de sécurité publique dans les principaux pays du monde, les firmes transnationales les employant déploient des activités qui vont du gardiennage à l'intelligence économique en passant par l'analyse criminelle. Enfin, de nombreux pays dans lesquels les forces de police étaient d'abord organisées au niveau local (comme les Pays-Bas, l'Écosse ou l'Angleterre et le pays de Galles, voire même les pays scandinaves)

ont connu, sous l'effet des demandes politiques récurrentes d'une plus grande efficacité ou de recherches d'économies budgétaires, des processus de centralisation des logiques de décision policière.

Tous ces phénomènes (globalisation de la tolérance zéro, développement des forces de sécurité privée, ou centralisation des systèmes de commande des polices) demandent de bien spécifier les évolutions en cours : dans quelle mesure impliquent-elles des convergences des discours, doctrines, instruments, organisations policières ? Pour y répondre, il est essentiel de saisir les logiques globales de diffusion, mais aussi d'affiner l'analyse à partir de cas d'étude plus spécifiques pour préciser, voire éventuellement corriger, les approches plus macroscopiques.

Pour une sociologie politique comparée

Pour aborder ces questions, on compte deux types de travaux comparatifs traditionnels aux apports trop limités. Le premier est la comparaison par la simple mise en commun des expériences nationales : la comparaison se réduit à une suite de monographies nationales, qu'une introduction générale s'attache à mettre en perspective sans avoir été précédée d'un véritable travail analytique commun sur les conditions de la comparabilité. Malgré l'utilité de telles publications, qui permettent de regrouper dans un même document un état bien informé des différents cas nationaux, ces collections de monographies pèchent par le caractère insuffisamment intégré des résultats présentés.

L'autre voie à s'être historiquement développée est celle de la construction de modèles. Isolant une série de variables (par exemple, l'organisation policière, le lien au pouvoir politique, le rapport au public), ces travaux tentent de produire des représentations simplifiées des polices sur la base d'aires géographiques. Le criminologue anglais R. I. Mawby (2008) a ainsi développé une catégorisation des systèmes de police à partir de trois critères (la légitimité – plus ou moins centrée

sur le gouvernement central –, la structure – plus ou moins centralisée et hiérarchique –, la fonction – plus ou moins centrée sur les seules missions de lutte contre la délinquance), dans laquelle il distingue les modèles continental, anglo-américain, asiatique ou encore communiste. Cette lecture en termes de modèle imprègne également l'histoire des représentations ordinaires des systèmes français et anglais (v. p. 24-28). Si une telle lecture a le mérite d'orienter la réflexion vers la construction d'indicateurs communs, elle court le risque de trop simplifier le réel, de sous-estimer les changements internes à chacun des pays, ou encore de donner une représentation trop adossée aux représentations dont sont porteurs les acteurs eux-mêmes.

14

De telles lacunes s'expliquent par le caractère très idiosyncratique des situations nationales, la difficulté à trouver des étalons de comparaisons, la faiblesse des réseaux internationaux de recherche, mais elles demandent à être dépassées à partir d'approches plus fines de la comparaison. C'est dans cet esprit que cet ouvrage vise à poser les bases d'une sociologie politique comparée des polices visant à contribuer à la réflexion autour de la place des polices dans les pays occidentaux². Quelles sont les missions jugées prioritaires par les dirigeants politiques et les responsables policiers : lutte contre la criminalité ou préservation de la paix sociale ? Quels sont les modes de commandement des forces de police : centralisation ou décentralisation des responsabilités ?

Raisonnement de façon comparative suppose un déplacement par rapport à des travaux qui interrogent d'abord et avant tout les effets des stratégies policières, des procédures ou des organismes de contrôle (le mouvement de « la police fondée sur les preuves », *evidence-based policing*), travaux qui ont pris une importance considérable dans les pays

² Nous avons choisi de circonscrire l'étude aux forces dites occidentales. Si nous pourrions de temps à autres porter attention à d'autres situations géographiques, les limites de place (mais également le caractère aventureux de l'entreprise) nous oblige à limiter l'éventail des pays pris en compte.

anglo-saxons (Sherman, 2013). Saisir la dimension comparée, c'est replacer les variables politique, historique, idéologique, professionnelle au cœur de l'analyse, ce qui comporte trois implications. Il s'agit premièrement d'une sociologie politique attentive aux décisions prises *in concreto* par les acteurs politiques et les responsables policiers, aux savoirs dont ils disposent et croyances qui les inspirent, aux configurations relationnelles qui informent les stratégies³. Une telle sociologie doit intégrer l'histoire longue des systèmes policiers, afin d'envisager comment les réformes contemporaines reproduisent, prolongent ou interrompent des traditions administratives et policières nationales, mobilisant dès lors la riche tradition d'historiographie comparée. Deuxièmement, cette sociologie comparée se veut attentive à la façon dont les acteurs politiques tentent d'influer sur les organisations policières (en jouant sur les orientations, les nominations, les ressources budgétaires ou encore le discours de légitimation) dans des systèmes institutionnels spécifiques (plus ou moins décentralisées par exemple). La capacité des organisations policières à détourner, digérer, absorber les réformes demande de s'intéresser également aux cultures professionnelles et organisations internes qui travaillent les systèmes de police. Aborder les cultures professionnelles (entendues largement comme des systèmes de valeurs et normes qui guident les pratiques policières) à partir d'une logique comparée permet ainsi d'envisager comment des conceptions différentes du métier peuvent avoir pour conséquence d'infléchir des réformes apparemment similaires. Troisième exigence de cette analyse comparée : la prise en compte de la dimension transnationale. Qu'il s'agisse de réformateurs qui tentent de diffuser les doctrines, voire même les modèles dont ils sont les concepteurs, d'instances de diffusion comme les think tanks, ou encore des démarches de recherches d'idées par les différentes polices, toute une série de mécanismes

³ Pour l'analyse des relations entre police et système de polices, v. les travaux de J.-L. Loubet del Bayle (2006).

favorise une logique de diffusion transnationale. Pour autant, on compte des processus de traduction des réformes dans les dispositifs nationaux, en fonction des agencements institutionnels, des rapports de pouvoirs et des espaces symboliques. Les dimensions de re-création, d'hybridation associées au travail des récepteurs sont ici fondamentales (Hassenteufel, Maillard, 2013).

Comparer les systèmes de police. Quelques précisions

16

Trois précisions doivent être enfin effectuées quant aux contours de l'ouvrage. D'abord, l'analyse portera sur les « systèmes de police » (ou systèmes policiers), c'est-à-dire l'ensemble des relations, formelles et informelles, entre les polices publiques, les acteurs privés ou semi-publics chargés de missions de police, ainsi que les acteurs politiques ou les instances en charge du contrôle des polices, à l'intérieur d'un pays donné. Raisonner sur les systèmes de police implique de ne pas se focaliser uniquement sur les polices publiques. Rappelons que si le substantif « police » désigne une organisation, avec du personnel professionnel employé par le gouvernement (par exemple la police nationale française, la *guardia civil* espagnole), « police » signifie aussi une activité, littéralement le fait de « policer » ou de « faire la police », ce que le terme anglais de « *policing* » désigne mieux. En ce dernier sens, la police correspond à « *une action intentionnelle impliquant l'exercice conscient du pouvoir ou de l'autorité par un individu ou une organisation centré sur l'application d'une règle, la préservation de l'ordre ou des garanties de sécurité* » (Crawford *et al.*, 2005, p. 4). Si au terme d'un processus pluriséculaire de monopolisation de la violence physique, nous sommes habitués à penser les deux comme étant consubstantiels, il faut reconnaître que le *policing* est aujourd'hui autorisé et mis en œuvre par différents réseaux d'acteurs publics, nationaux et locaux, mais aussi d'intérêts commer-

ciaux, ou encore de groupes de citoyens volontaires (Jones, Newburn, 2006). Autrement dit, les services de sécurité privée assurant des missions de police ou encore les divers agents locaux (aux statuts divers) aux pouvoirs de police doivent être intégrés à l'analyse. Plus généralement, ce qui nous intéresse ce sont des systèmes de relations entre acteurs policiers, administratifs, privés, politiques à différents niveaux de pouvoirs plutôt que des descriptions d'acteurs spécifiques. Dans cette perspective, les relations complexes entre acteurs politiques (exécutif et législatif, locaux et nationaux) et polices seront au cœur de l'ouvrage, tout comme le seront les agences plus ou moins autonomes en charge du contrôle des services de police.

Cette mention des systèmes de police conduit à une deuxième précision, quant à l'échelle de comparaison privilégiée : nous comparons, d'abord, des systèmes de police nationaux. Pour autant, les dimensions transnationales sont bien sûr intégrées à l'analyse (cf. *supra*), tout comme, d'ailleurs, le niveau infranational : si dans les pays centralisés les ancrages et les réseaux locaux d'acteurs ne sont pas sans effet sur les pratiques policières, c'est *a fortiori* le cas dans les pays décentralisés et fédéraux compte tenu de l'autonomie locale des forces de police. La comparaison jouera donc constamment avec ce jeu d'échelles entre local, national et international.

Enfin, dans l'éventail très vaste des activités policières, que l'on peut distinguer entre polices criminelle (l'investigation des crimes), des foules (la gestion du maintien de l'ordre), d'information (le renseignement) et de sécurité publique (Jobard, Maillard, 2015), c'est à la quatrième, qui concentre d'ailleurs la majeure partie des effectifs policiers, que nous nous consacrerons, c'est-à-dire aux forces de polices en charge des questions de petite délinquance et tranquillité publique⁴. Les limites de taille de l'ouvrage

⁴ Il est difficile d'en faire un comptage précis, mais on peut globalement estimer que dans le cas français (où les services spécialisés en maintien de l'ordre, renseignement, police des frontières et police judiciaire sont traditionnellement très impor-

conduiront à aborder les organisations et professions policières, plus que leurs objets d'action (délinquance, insécurité, désordre, etc.).

L'ouvrage est organisé en six temps. Le premier est consacré à une histoire comparée de la genèse des systèmes policiers. Comment naissent les polices publiques, entendues comme des organes spécialisés en charge des questions de maintien de l'ordre, à partir du XVII^e siècle ? Cette histoire doit être inscrite en relation avec la construction des États mais aussi avec les flux culturels et intellectuels qui marquent cette période. Le deuxième temps traite des transformations récentes des systèmes policiers, abordées du point de vue du degré de centralisation. En fonction des héritages historiques mais aussi des modes d'organisation plus généraux des États, les polices occidentales ont des caractères plus ou moins centralisés et pluralistes, dont les travaux historiques de Bayley ont bien rendu compte. La question consiste alors à savoir dans quelle mesure ces arrangements sont consolidés et comment les réformes contemporaines les ont affectés. Dans un troisième temps, nous restituons la diffusion globale des réformes de *community policing* à une époque où les polices connaissent une légitimité déclinante et des contestations croissantes. Quatrièmement, sont abordées des réformes qui portent sur le mandat répressif des polices, soit en renforçant l'arsenal répressif, soit en tentant d'en sophistiquer la réponse (en introduisant de nouvelles techniques néo-managériales et ou d'analyse de la criminalité). Le développement d'organes de contrôle externes aux forces de police est abordé dans un cinquième temps. Enfin, cet ouvrage s'attache aux activités policières au-delà des seules polices publiques, plaçant au cœur de l'analyse le mouvement de pluralisation des polices.

LES EFFETS POLITIQUE DE

**Collection
dirigée par
D. Chagnollaud
et Y. Surel,
professeurs
à l'Université
de Paris II
Panthéon-Assas.**

Polices comparées

Cet ouvrage s'attache à un sujet encore trop peu travaillé : la comparaison des polices, ou plus précisément des systèmes de police. Or, comparer permet de mieux comprendre le mélange d'unité et de diversité des types d'organisations, doctrines et stratégies de réformes, relations police-population, modes de contrôle ou encore de la part prise par les forces de sécurité privée.

Une telle analyse demande d'être attentif aux logiques de convergence : comment certains slogans, innovations, dispositifs s'exportent, circulent entre différents pays. Elle exige en retour de ne pas négliger les réappropriations et réinventions locales et nationales : la police de proximité a-t-elle le même sens dans les différents pays occidentaux ? Les pratiques de contrôle d'identité ont-elles la même ampleur ?

Cette démarche permet également de mieux comprendre les singularités de l'organisation policière française. Cet ouvrage s'adresse aux étudiants en droit, science politique, sociologie et histoire intéressés par les questions policières, ainsi qu'aux professionnels du domaine.

Jacques de Maillard est professeur de science politique à l'Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines et directeur-adjoint du CESDIP.

ISBN 978-2-275-04670-9



www.lextenso-editions.fr

24 €

D. Gurdjian