

LES CAHIERS
DE LA SÉCURITÉ

*Polices et «policing»
de la route*

Un nouveau regard sur la sécurité

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur :

www.inhes.interieur.gouv.fr

INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ETUDES DE SECURITE

Formation

Espace auditeurs

Recherche

Les publications

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

Centre de documentation

Le fonds documentaire, en 2005, est constitué de 18000 notices composées d'ouvrages, de mémoires et de thèses, d'études et recherches, de dossiers de formation, d'articles de périodiques

Les manifestations

Organismes concernés, date et contenu pédagogique

Observatoire national de la délinquance

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



INSTITUT NATIONAL
DES HAUTES ETUDES
DE SECURITE

ANTICIPER

LES ÉVOLUTIONS ET ÉCLAIRER LA DÉCISION PUBLIQUE

APPROFONDIR

LA CONNAISSANCE DE LA RÉALITÉ

ANALYSER

LES MENACES

CONCEVOIR

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

SENSIBILISER ET FORMER

FAVORISER LES RENCONTRES ET PARTENARIATS PLURIDISCIPLINAIRES

Polices et «policing» de la route

Un nouveau regard sur la sécurité

Présentation

■ <i>Fabrice HAMELIN</i>	5
--------------------------------	---

Dossier

Polices de la route et polices sur la route. Premiers éléments de synthèse sur les organisations et les activités de police de la route

■ <i>Vincent SPENLEHAUER, Fabrice HAMELIN</i>	9
-----------------------------------------------------	---

La California Highway Patrol : une institution modèle ?

■ <i>Fabrice HAMELIN</i>	29
--------------------------------	----

La police de la route néo-zélandaise est un laboratoire

■ <i>Vincent SPENLEHAUER</i>	51
------------------------------------	----

Les missions de police routière

du New South Wales Police Service : une spécialisation en danger ?

■ <i>Laurent CARNIS</i>	75
-------------------------------	----

La relation police / citoyens à Montréal

au prisme de la lutte contre l'insécurité routière

■ <i>Anaïk PURENNE</i>	101
------------------------------	-----

Police de la route et politique de sécurité.

Quelques questionnements à propos de l'action de la gendarmerie

■ <i>François DIEU</i>	121
------------------------------	-----

Sécurité routière : ce que font les polices municipales

■ <i>Jérôme FERRET, Frédéric GALLARDO, Anaïk PURENNE</i>	139
----------------------------------------------------------------	-----

Repères

ARRÊT SUR ARCHIVES

La sécurité des rues parisiennes aux origines de l'automobile. Le rapport Massard de 1910 et la définition des problèmes de la ville moderne

■ *Mathieu FLONNEAU* 159

Mais que fait la police ? Représentations des forces de l'ordre dans les campagnes publicitaires de la sécurité routière

■ *Camille PICARD* 173

CHRONIQUE INTERNATIONALE

Attitudes et prédispositions d'un échantillon de recrues policières québécoises à l'égard de leur rôle, de la fonction policière et des modalités de contrôle de la criminalité

■ *Marc ALAIN, Chantal BARIL* 185

RECHERCHES ET ÉTUDES

Perception et gestion du stress policier. Situations difficiles et prise en charge par l'institution

■ *Marc LORIOU, Valérie BOUSSARD, Sandrine CAROLY* 213

Coproduire la sécurité. Les «chargés de mission prévention-sécurité» dans la redéfinition des politiques locales de sécurité

■ *Francis BAILLEAU, Jacques FAGET, Jacques de MAILLARD, Patrice PATTEGAY*, 239

Changement climatique et enjeux de sécurité

■ *Philippe AMBROSI, Stéphane HALLEGATTE* 297

Actualités

COLLOQUES ET RENCONTRES

Économies criminelles et mondes urbains

■ *Nacer LALAM* 319

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

■ *Jean-Hugues MATELLE, Frédéric OCQUETEAU* 327

ABSTRACTS 333

ONT CONTRIBUÉ 337

Polices et « policing » de la route

par Fabrice HAMELIN

Une police de la route, ce sont des agents publics, policiers pour la plupart, agissant officiellement pour réguler les usages sociaux de la route. Ce travail de régulation s'appuie sur un ensemble de règles légales et légitimes dont le Code de la route constitue le principal élément. Pour éviter toute ambiguïté, nous appelons « *policing* de la route » cette activité de régulation et nous réservons l'expression de « police de la route » à la qualification de l'organisation humaine qui effectue du *policing* de la route. On peut supposer sans imprudence excessive que, dans les pays de l'OCDE, les polices de la route représentent en moyenne plus de 10% des effectifs policiers totaux. Or, celles-ci et leurs activités constituent un point aveugle des connaissances sur la police alors qu'elles s'avèrent nécessaires si on souhaite identifier les leviers et décrire les articulations stratégiques qui font s'inscrire durablement une action policière dans la prévention et le contrôle des déviances routières. À la demande de la Délégation interministérielle à la sécurité routière, l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (aujourd'hui INHES) a lancé au mois d'avril 2002 un appel à connaissances sur la gouvernance des polices des routes. Cette demande avait pour vocation de produire des savoirs sur les

régulations policières des déviances routières en France et dans le monde anglo-saxon où existent des polices de la route identifiées comme telles par leurs membres et par les autres policiers. Dans le même temps, l'Action concertée incitative «Sécurité routière et société» soutenait une recherche comparative (Paris, Lyon, Barcelone, Montréal et New York) sur les polices urbaines et la gestion des risques routiers. Certaines de ces recherches sont achevées et les autres bien avancées. Ce dossier constitue un premier effort de valorisation des travaux réalisés dans ce cadre et sur une thématique encore largement délaissée par les sciences sociales.

Les sept articles réunis dans le dossier s'interrogent explicitement sur l'amont de ces régulations policières, autrement dit sur les dispositifs institutionnels, organisationnels et professionnels qui les produisent. Des résultats exposés dans les contributions, Fabrice Hamelin et Vincent Spenlehauer ont souhaité retenir et développer deux idées fortes. D'une part, sur le plan des connaissances académiques des «agences» policières, si les polices de la route peuvent être, à juste titre, considérées comme des polices spécialisées, les modalités tout comme le degré de spécialisation de ces agences policières doivent être précisés. D'autre part, et sur un plan davantage opérationnel cette fois, polices de la route et polices en charge des affaires générales n'apparaissent pas être nécessairement en concurrence. Au contraire, la coopération et

un fonctionnement réticulaire caractérisent les différentes agences étudiées.

Au-delà de ce premier travail de synthèse des recherches engagées sur cette thématique, le présent dossier réunit des portraits de police de la route existantes et que l'on constitue aisément en modèles, sans forcément pouvoir en présenter une vision suffisamment documentée. Les cas d'études présentés ici sont ainsi d'abord pris dans le «nouveau monde» où les polices de la route ont, au cours du xx^e siècle, acquis une visibilité sans commune mesure avec celle des polices routières de la «vieille Europe». Trois articles présentent donc des monographies d'agences policières anglo-saxonnes dont l'activité revendiquée est le *policing* de la route. L'article que Fabrice Hamelin consacre à la California Highway Patrol (CHP) développe une interrogation sur l'exemplarité du modèle offert par cette police de la route dont la célébrité médiatique a fait le tour du monde. Il souligne la forte singularité du processus socio-historique de construction de cette institution. Pour autant les ressources dont elle a profité pour s'imposer au sein du système d'action publique de sécurité routière californien pourraient bénéficier à d'autres polices de la route dans d'autres espaces. Le questionnement de Vincent Spenlehauer sur le laboratoire constitué par la police de la route néo-zélandaise répond à une interrogation proche mais à partir d'une organisation policière qui, si on la compare à la CHP, apparaît nettement plus fragile, au point

que l'auteur s'interroge sur sa pérennité. Cette fragilité des départements ou divisions dédiés à la route, à l'intérieur d'une organisation policière plus vaste et généraliste, est également au centre des interrogations de Laurent Carnis. À partir de l'étude des missions de police routière en Nouvelle-Galles-du-Sud, son attention se concentre toutefois sur les formes prises par la spécialisation de cette activité policière ainsi que sur ses facteurs dans une optique diachronique. Aux articles précédents répond la contribution qu'Anaïk Purenne consacre à la police de la ville de Montréal qui déplace doublement le regard porté sur les polices de la route. Elle s'intéresse non seulement à une police municipale mais aussi à une police située hors du monde anglo-saxon. À travers le cas montréalais, elle confirme que la réduction des accidents de la circulation est loin d'épuiser le contenu de la prise en charge policière de la lutte contre l'insécurité routière. Les unités opérationnelles développent, dans les quartiers, d'autres conceptions de la sécurité routière, notamment du fait des interactions entre les policiers et d'autres acteurs, ici les élus locaux et les citoyens.

En regard de ces portraits de polices de la route existantes et reconnues comme telles, sont présentées les activités développées dans ce domaine par les forces de police et de gendarmerie en France. François Dieu présente ainsi cette composante essentielle, et là encore peu interrogée, du travail des

troupes de la Gendarmerie nationale sur le territoire français en mettant l'accent sur ses dimensions les plus actuelles. L'activité de police de la route des gendarmes est ainsi passée au prisme particulier de concepts aujourd'hui couramment utilisés pour saisir les changements en cours dans l'activité policière: ici, les notions de territorialisation, de résolution globale des problèmes ou encore d'injonction à la performance. Quant à Jérôme Ferret, Frédéric Gallardo et Anaïk Purenne, ils se sont intéressés aux polices municipales qu'ils considèrent pour leur part comme des acteurs à part entière et en devenir du contrôle de la circulation routière dans notre pays. Les transformations récentes des polices municipales, de leurs missions et de leurs métiers leur permettent de s'ériger en acteurs importants des politiques locales de sécurité routière. Cette démarche volontariste s'appuie cependant sur l'instauration de relations inter-organisationnelles et inter-personnelles étroites avec les forces publiques étatiques et leurs représentants. Cette dimension rejoint un des résultats importants des travaux portant sur les polices anglo-saxonnes : la nécessité d'une intégration forte et harmonieuse des polices de la route au sein de leur environnement policier.


Les interactions auxquelles participent les polices de la route dépassent cependant largement les frontières de la profession, comme l'illustrent les documents de la rubrique « Arrêt sur archives ». Mais, au final, le texte de

Mathieu Flonneau relatif à la sécurité des rues parisiennes, conçue par «un amoureux passionné de l'ordre» au tout début du XX^e siècle, fait peu de place à la «préfecture de Police». L'attention de l'historien va davantage aux élus, aux particuliers et, parmi les professionnels, aux ingénieurs. Le manque de visibilité des forces de l'ordre ressort de manière plus explicite encore du travail que Camille Picard consacre à leur image dans les campagnes publicitaires télévisées de la

Sécurité routière (1972-1999). Elle y analyse les rares références au *policing* de la route et souligne la mise en scène d'activités essentiellement a-répressives. Le changement d'angle d'observation permet ainsi de reformuler la question de l'intégration des polices de la route à leur environnement. Il confirme l'intérêt de combiner les différents outils des sciences humaines et sociales pour compléter les premières réponses réunies dans ce numéro.

■ **Fabrice HAMELIN**

CARIG-INRETS




Deux idées fortes structurent ce premier effort de synthèse des travaux de recherche portant sur les organisations et les activités de police de la route. D'une part, si les polices de la route peuvent être considérées comme des polices spécialisées, les modalités et le degré de spécialisation de ces agences policières doivent être précisés. D'autre part, la coopération entre polices et un fonctionnement réticulaire caractérisent les agences étudiées. Pour autant, le recours à la notion de gouvernance n'est pas toujours pertinent pour appréhender l'action publique de sécurité routière. Le degré de professionnalisation de ces polices dédiées peut en effet contrarier le développement de partenariats équilibrés entre les acteurs du système de sécurité routière.

Polices de la route et polices *sur* la route*

Premiers éléments de synthèse sur les
organisations et les activités de police de la route

par Fabrice HAMELIN, Vincent SPENLEHAUER



Ce dossier constitue un premier effort de réunion et de valorisation de travaux de recherche portant sur les organisations et les activités de police de la route jusqu'ici largement délaissées par les recherches en sciences sociales¹. Une curieuse alchimie semble empêcher cet objet d'être reconnu comme présentant un enjeu à la fois scientifique et pratique, alors même que trois champs de recherche en

•••• (*) Cette expression est déjà utilisée par Dominique Boullier, 1995, « La "Traffic Police" en Angleterre et au Pays de Galles », IHESI.

(1) En dehors des travaux en cours et premières publications des chercheurs participant à ce numéro, il convient de mentionner les recherches engagées sur cette thématique au sein du Centre international de criminologie comparée de Montréal [Blais, Dupont, 2005]. On notera aussi l'existence des travaux universitaires, du type DEA ou DESS, sur lesquels s'appuie notamment l'article de Jérôme Ferret, Frédéric Gallardo et Anaïk Purenne.

sciences sociales l'effleurent. Les recherches sur le phénomène policier, tout d'abord, évoquent le *policing* de la route en tant que produit parmi d'autres de l'organisation policière générale². Dans cette perspective, les polices de la route n'existent cependant pas en tant qu'objets spécifiques, et le défaut de spécification incite parfois les spécialistes de la question policière à transposer hâtivement dans le domaine du *policing* de la route le caractère éminemment problématique de l'efficacité de la (ré)pression policière sur la délinquance et le crime [Young, Cameron, 1989]. À l'inverse, les rares travaux qui identifient l'existence de polices de la route et tendent à les objectiver en tant que telles en exagèrent la spécificité non policière et finalement en minorent l'intérêt pour le champ des études policières [Bechtel, 1995]. Ensuite, des recherches relevant du droit, de la sociologie et de l'économie se sont focalisées sur le développement du droit routier concomitant à celui de l'automobile [Kletzlen, 2000; Kellens, Pérez-Diaz, 1997]. Dans ce corpus, l'étude de cette instance cruciale d'application du droit routier que sont les polices de la route n'attire pas les chercheurs. Les cas exceptionnels qui contredisent ce constat réduisent cependant presque exclusivement les polices de la route à ceux qui sont en charge de la répression de la délinquance et de la criminalité routières [Pérez-Diaz, 1996; Jayet, 1996]. Enfin, des recherches expérimentales portent sur la mesure de l'impact de stratégies opérationnelles de dissuasion et de répression de certaines grandes catégories d'infractions au Code de la route (excès de vitesse, conduite en état d'ébriété, non-port de la ceinture de sécurité) [Armour, 1984]. Elles aussi ne font qu'entrevoir l'organisation humaine qui fait fonctionner et fonctionne derrière les agents spécifiques de la répression routière. Le désintérêt remarquable des « sciences sociales de la police » pour les polices de la route s'exprime dans le mouvement de recherche récent portant sur la police des risques [Ericson, Haggerty, 1997] qui ignore totalement le *policing* de la route alors que, de nos jours, cette activité policière se pose clairement comme une activité de régulation du risque routier.

Les articles réunis dans ce numéro offrent une première correction à ce déficit de connaissance à partir d'une

♦♦♦♦

(2) Quelques références exemplaires : en sociologie Monjardet [1992]; en économie Finney [1997]; en histoire Monkkonen [1992].

interrogation commune qui porte sur l'amont de ces régulations policières. Les travaux réunis s'intéressent en effet prioritairement aux dispositifs institutionnels, organisationnels et professionnels qui les produisent. Au-delà de la visibilité ainsi donnée aux recherches développées dans cette direction, trois principales exigences structurent le dossier. Il s'agit d'abord de présenter une photographie des polices de la route existantes. Celles-ci, y compris celles communément érigées en modèle, n'ont pas encore fait l'objet de présentations précisément documentées. Les articles offrent donc des monographies d'agences policières et s'appuient sur des travaux à forte dimension empirique. La diversité des cas d'étude retenus répond ensuite au souci de tenir compte des différents niveaux territoriaux concernés par la prise en charge policière de l'insécurité routière. Ces polices de la route sont, pour certaines, des polices de rang étatique et, pour les autres, des polices locales. Enfin, les cas étudiés tiennent compte du développement de ces activités policières dans des espaces géographiques et sociaux différenciés, c'est-à-dire en milieu rural et en milieu urbain. Ces deux espaces peuvent, en effet, faire l'objet d'un traitement différencié, comme le montre l'histoire du *policing* de la route en Nouvelle-Zélande, où la gestion du risque routier rural est délaissée au bénéfice des zones les plus urbanisées. La prise en charge policière de ces deux espaces peut également être à l'origine de modes différents d'organisation de la police de la route, comme le révèle le cas californien et, plus largement, américain.

Deux idées fortes se dégagent des premiers résultats exposés dans ce dossier. Sur le plan de la connaissance académique des agences policières, d'une part, les polices de la route peuvent à juste titre être considérées comme des polices spécialisées. Mais les modalités, tout comme le degré de spécialisation, de ces agences doivent être précisés. Sur un plan davantage opérationnel, d'autre part, les polices de la route et les polices en charge des affaires générales ne paraissent pas être des organisations nécessairement concurrentes. La coopération entre polices et un fonctionnement réticulaire caractérisent, au contraire, toutes les agences étudiées.

Des polices spécialisées

Dans les sociétés modernes, pour lesquelles le transport des biens et des personnes sur route tient un rôle crucial, l'activité de police de la route correspond objectivement et globalement à une grande fonction policière, même si elle n'est pas toujours reconnue comme telle d'un point de vue social, politique, institutionnel et professionnel. Elle recouvre fréquemment un milieu professionnel spécifique dont la complexité et la proximité avec les autres composantes de la profession policière ne doivent pas être minorées.

Les polices de la route sont communément présentées, voire stigmatisées comme des « polices spécialisées » sans qu'aucune réflexion ne soit engagée sur le type ou le degré de spécialisation de ces entités policières³. Dans de très nombreux pays, une part substantielle de la profession policière a ainsi tendance à qualifier de spécialisée toute forme relativement nouvelle de *policing*. On peut sans imprudence considérer que cette qualification devient stigmatisation en entrant en résonance avec une « société des individus-conducteurs » réduisant facilement l'activité de police de la route au contrôle-sanction des infractions routières. En aucun cas, les recherches réunies ne reprennent à leur compte cette double catégorisation du sens commun. Mieux, elles indiquent clairement que la question que doivent se poser les scientifiques est, dans ce domaine aussi : de quoi parle-t-on quand on parle de spécialisation [Simon, 1946]? Trois types de spécialisation des polices de la route sont ainsi identifiés : une spécialisation institutionnelle, une spécialisation fonctionnelle et une spécialisation des identités professionnelles [Carnis *et al.*, 2004].

....

(3) À la différence des polices spécialisées dans le maintien de l'ordre [Jefferson *et al.*, 1992].

12

Spécialisation institutionnelle et déspecialisation fonctionnelle

Concernant la « spécialisation institutionnelle », il est possible de distinguer une spécialisation « organisationnelle » d'une spécialisation « divisionnelle », pour reprendre les termes utilisés par Laurent Carnis⁴. Dans le premier cas, illustré par la California Highway Patrol (CHP), l'organisation

....

(4) Lire dans ce numéro, p.75, l'article intitulé : « Les missions de police routière du New South Wales Police Service : une spécialisation en danger ? »

policière apparaît complètement dédiée au *policing* de la route. Dans le second, en Nouvelle-Zélande comme en Nouvelle-Galles-du-Sud, seule l'est une branche ou division de l'organisation. Ces différentes modalités de structuration des polices de la route peuvent coexister sur un même territoire, comme le montrent les deux modes de prise en charge policière de l'insécurité routière aux États-Unis. Tout au long des années 1930, l'organisation paramilitaire, bureaucratique et autonome formée par la CHP se développe parallèlement à l'édification de bureaux de prévention des accidents au sein d'un nombre croissant de polices municipales américaines. Actuellement, en France, la création d'unités spécialisées au sein de certaines polices municipales tend à se substituer à une simple « spécialisation opérationnelle ». Bien entendu, le développement de l'un ou de l'autre de ces modes de structuration des polices de la route n'est pas neutre. Au vu des cas observés, l'intégration institutionnelle se révèle un facteur primordial de légitimité et d'efficacité du *policing* de la route⁵.

....

(5) La légitimité d'une organisation forme une condition *sine qua non* de son efficacité sur le temps. Par exemple, faute de légitimité suffisante, un dispositif de contrôle-sanction automatisé (CSA) peut être facilement démantelé. Il suffit de ne pas reconduire les budgets de maintenance d'une année sur l'autre. Le dispositif de CSA de l'État de Victoria en Australie (Melbourne) a bien failli subir ce sort en 2002. Il avait dans un premier temps été confié à une entreprise privée délégataire de service public qui s'est rendue coupable d'une certaine dérive mercantile.

Concernant la « spécialisation fonctionnelle », les études présentées conduisent à assimiler le *policing* de la route à une des grandes divisions du travail policier, à l'instar des polices dites « criminelle » et « de maintien de l'ordre ». Comme celles-ci, les activités de police de la route réunissent un nombre important d'activités et de métiers absolument impossibles à confondre, à la rationalité limitée et dont l'intégration dans le cadre d'une organisation globale constitue un enjeu fort. Ces activités peuvent néanmoins être rassemblées autour de trois sous-fonctions soumises à une plus ou moins grande synergie :

- la « sécurité routière » : contrôle-sanction des infractions routières, gestion de dispositifs de radars photographiques, éducation dans les établissements scolaires, enquêtes d'accident, gestion des contentieux et des recours, etc. ;
- la « circulation routière » : lutte contre la congestion, direction du trafic, vérification de l'acquittement de taxes (vignette, permis de conduire, etc.), signalement de défauts d'infrastructures, assistance aux usagers en détresse, etc. ;

– la « police générale » : enquêtes de vol de véhicule, maintien de l'ordre, surveillance du territoire, participation à des enquêtes criminelles pour trafic de stupéfiants, présence, etc.

Le *policing* de la route est donc bien loin de ne recouvrir que des activités orientées vers la sécurité routière. Historiquement, la sécurité routière n'est d'ailleurs pas la préoccupation majeure des pouvoirs publics. Anne Kletzen [2000] l'a montré pour la France et Vincent Spenlehauer le rappelle ici à travers le cas de la Nouvelle-Zélande⁶. Aujourd'hui encore, la lutte contre l'insécurité routière coexiste avec d'autres motifs d'action, telle la fluidification du trafic, dont les différents auteurs soulignent la centralité dans les préoccupations des agences de police de la route agissant en milieu urbain. Plus précisément encore, le *policing* de la route ne se réduit pas aux activités de répression, qui ne constituent qu'une des facettes de l'action de sécurisation de la route par les policiers. Deux philosophies d'action semblent ainsi cohabiter : la lutte contre « le sentiment d'insécurité routière » et la lutte contre « la violence et la délinquance routières », en sachant que cette dernière ne revêt pas qu'un caractère répressif puisqu'elle comporte un important volet de légitimation de la règle, notamment dans les établissements scolaires.

L'ensemble des travaux souligne clairement l'importance des fonctions « a-répressives » développées par les polices de la route. Cela constitue un des traits les plus remarquables des activités des trois polices d'État anglo-saxonnes étudiées. *A contrario*, François Dieu⁷ souligne le maintien du dogme répressif dans les principes d'action de la Gendarmerie nationale. Dans les faits, la Gendarmerie nationale apparaît cependant comme une police relativement peu répressive au vu des niveaux de probabilité, pour un conducteur, de voir sa vitesse et son taux d'alcoolémie contrôlés [Ternier, 2003]. Parmi les polices d'État étudiées, la CHP semble être celle qui parvient le mieux à maintenir un équilibre entre les deux orientations. En effet, et contrairement à une idée reçue, ce cas correspond par bien des points à la centralisation caractéristique des organisations policières

♦♦♦♦

(6) Lire dans ce numéro, p. 51, l'article intitulé : « La police de la route néo-zélandaise est un laboratoire ».

♦♦♦♦

(7) Lire dans ce numéro, p. 121, l'article intitulé : « Police de la route et politiques de sécurité. Quelques questionnements à propos de l'action de la gendarmerie ».

françaises doublée d'une militarisation qui n'est pas sans rappeler le modèle gendarmique [Emsley, 1999]. La CHP n'incarne donc pas un prétendu « modèle » anglo-saxon décentralisé et communautaire qu'il conviendrait d'opposer à un « modèle » français centralisé et séparé de la société. Cependant, le mouvement d'étatisation de l'activité de police de la route n'a pas, en Californie, coupé la police de son territoire. Il n'y a pas eu de déterritorialisation de l'activité de police de la route, et le souci de développer une action de proximité demeure très présent. Il l'est d'autant plus que l'activité de police de la route est traditionnellement perçue comme une source de tension entre les policiers et la population. Les activités a-répressives sont donc aussi envisagées comme susceptibles d'accroître l'acceptabilité sociale du contrôle et de la sanction [Hamelin, Spenlehauer, 2005].

Cette seconde orientation du *policing* de la route est aussi clairement mise en évidence par l'étude des activités des unités spécialisées des polices municipales françaises. Il s'agit tout autant d'éduquer, de sensibiliser, d'assurer une présence policière visible et dissuasive, d'écouter et de rassurer, de rendre service aux populations locales. Cette orientation a-répressive semble même dominante au sein des polices municipales étudiées, confirmant ainsi que la police de la route peut être une police de proximité ou de tranquillité [Monjardet, 1996]. En revanche, cette dimension essentielle a une moindre visibilité dans le *policing* de la route des agences nationales de police françaises qui, depuis les années 1970, accordent – au moins officiellement – une priorité à l'activité répressive⁸. Pour François Dieu, la police de la route a donc été réduite à son volet répressif – mesuré en nombre de PV, de contrôles de vitesse et de dépistages d'alcoolémie – et pour l'essentiel identifiée à l'action des motocyclistes et à la mise en œuvre d'appareils de contrôle.

Enfin, les études présentées mettent clairement en évidence un mouvement de « déspecialisation » fonctionnelle des polices de la route étudiées. À cet égard, le cas de la CHP est une nouvelle fois emblématique, notamment du fait de son emploi à la surveillance du territoire et au maintien

••••

(8) Historiquement, la police de tranquillité publique française s'est détournée de la route. L'espace social routier est peu à peu passé d'un espace de régulation des déviances à un espace d'intervention policière via l'introduction de l'outil technique de communication (radio) et de contrôle (radar). De même, il est intéressant de noter que la Police nationale a peu à peu abandonné la fonction de surveillance des sorties d'écoles aux polices municipales, alors que cette même Police nationale revient dans l'enceinte scolaire pour lutter contre les violences à l'école.

de l'ordre. Cette désécialisation résulte à la fois d'un travail du groupe des policiers de la route pour qui la « polyvalence » peut être un atout, notamment pour être reconnu et intégré au sein du système policier environnant, lequel effectue également du *policing* de la route en « redondance émulative » avec la CHP [Landau, 1969; Chisholm, 1989]. Mais cette désécialisation est aussi le résultat d'attentes formulées à l'égard des policiers de la route, soit par les autres forces de police, soit par les autorités publiques et la population. Fabrice Hamelin⁹ souligne ainsi toute l'ambiguïté des critiques faites à l'élargissement progressif des activités de la CHP. D'un côté, les gouvernants demandent que les activités des officiers soient recentrées sur l'application du *California Vehicle Code*; de l'autre, ils acceptent que les *patrolmen* soient appelés en renfort par les polices locales pour des infractions au Code pénal. Un autre exemple est fourni par les patrouilles pédestres de Blagnac évoquées par Jérôme Ferret, Frédéric Gallardo et Anaïk Purenne¹⁰ où les tâches de patrouille, d'abord dédiées au stationnement gênant, favorisent l'ouverture de la police municipale aux demandes de son environnement.

Une forme de désécialisation peut également consister à concevoir ces polices de la route comme des opératrices de « résolution des problèmes », ici routiers, pour reprendre une terminologie couramment utilisée par les sciences sociales de la police [Goldstein, 2003]. Structurées autour d'unités de police généralistes, elles mettent l'accent sur le travail cognitif – rassemblement d'informations et analyse – eu égard aux problèmes de circulation et d'accidentologie, avant de lutter contre eux. L'action concrète des agents de police de la route de la ville de Montréal est ici exemplaire. Leur travail consiste autant à analyser et traiter les plaintes de circulation – *i.e.* riverains ayant repéré tel individu roulant sur une moto trop bruyante – qu'à réprimer les actes de délinquance routière *in situ*. Les agents de la circulation peuvent également pour cette tâche s'appuyer sur les experts juridiques réunis au Quartier général. Ce travail de longue haleine n'est cependant pas facilement généralisable, tant le décalage apparaît grand entre les problèmes (notamment de sécurité routière) visés par

♦♦♦♦

(9) Lire dans ce numéro, p. 29, l'article intitulé : « La California Highway Patrol : une institution modèle ? »

♦♦♦♦

(10) Lire dans ce numéro, p. 139, l'article intitulé : « Sécurité routière : ce que font les polices municipales. »

les autorités publiques, mêmes locales, et les problèmes vécus par les citoyens les plus prompts à s'indigner publiquement. Cet exemple offre ainsi un témoignage empirique des difficultés d'articulation entre démocratie participative et démocratie représentative.

Éléments d'identité professionnelle

La question de la spécialisation de l'identité professionnelle des policiers se caractérise elle aussi par sa complexité. Vincent Spenlehauer souligne bien, dans le cas néo-zélandais, à quel point les termes de « Road Policing Branch » peuvent occulter une organisation beaucoup plus morcelée – ou beaucoup moins intégrée – qu'il n'y paraît, chaque spécialité de *policing* de la route gérant par elle-même son propre processus et/ou rituel de professionnalisation (et, par là même, de fidélisation de personnel). Les textes réunis présentent néanmoins de nombreuses traces de constitution d'une identité professionnelle relativement unifiée. Il convient, par exemple, de noter l'existence de syndicats ou de corporations spécifiques. À défaut, l'existence de sections ou de comités spécialisés dans le cadre d'organisations corporatistes policières forme un bon indice de la constitution d'une identité professionnelle particulière, à l'image de la constitution de la *Traffic Division* de l'association internationale des chefs de police aux États-Unis. À un moindre degré, l'incarnation de ce métier par une ou des personnalités singulières en offre un autre indicateur. Le cas de F.M. Kreml est ici exemplaire mais, en Nouvelle-Zélande, certains des *managers* de la Road Policing Branch incarnent, au moins aux yeux de leurs pairs, ce métier et sa singularité. Bien entendu, l'existence de cursus et d'espaces de formation joue aussi un rôle essentiel, de même que la constitution d'ilots d'expertise, tels ceux constitués par les services juridiques de la police de la ville de Montréal et de la CHP. À ces connaissances pointues de la réglementation routière, il faut ajouter les savoirs pratiques acquis sur le terrain par les policiers (conduite automobile, direction du trafic, etc.). On notera, également,

que la méthodologie de l'enquête d'accident paraît constituer le principal savoir discriminant et donc constitutif de l'identité professionnelle des policiers de la route. Cette observation relativise, là encore, la centralité de la répression dans la définition de cette activité policière. Elle cristallise aussi le problème identitaire du *policing* de la route de la Gendarmerie nationale. En effet, les enquêtes d'accident sont à la charge des brigades territoriales – qui ne se considèrent pas comme des polices de la route – et non des brigades motorisées – qui se considèrent comme les « vraies » unités de police de la route de la gendarmerie.

Par comparaison avec les polices anglo-saxonnes étudiées, la Police et la Gendarmerie nationales françaises n'ont pas créé une profession policière de la route comme elles ont pu créer, historiquement, des fonctions de police criminelle et de police de renseignement bien identifiées et moteurs de métiers policiers¹¹. Même la Gendarmerie nationale est, selon François Dieu, dans une situation de professionnalisation embryonnaire et instrumentalisée. Les unités spécialisées pâtissent d'une absence de réelle unité, du fait de la fragmentation entre pelotons d'autoroute, brigades motorisées et brigades territoriales. Il en est de même pour les personnels, entre les motards et les « piétons ». Les unités motorisées, par exemple, peuvent être considérées comme des embryons de spécialisation. Elles ne sont pas reconnues professionnellement par les brigades territoriales qui leur confient des tâches indues parasitant leur activité. La logique de professionnalisation s'est également heurtée à l'attachement au principe de polyvalence qui constitue, avec la continuité et la proximité, les éléments de ce qu'il est convenu d'appeler le « modèle gendarmique ». Enfin, la primauté accordée à l'activité répressive nuit également à une spécialisation qui, dans les pays anglo-saxons étudiés, s'appuie significativement sur des fonctions a-répressives.

♦♦♦♦

(11) Nous renvoyons ici au modèle dégagé par Dominique Monjardet [1996] distinguant dans tout système politique une « police » de souveraineté, une « police » criminelle et une « police » de tranquillité publique. C'est cette dernière forme policière qui pose le plus de problèmes d'identification et d'évaluation.

Des polices en réseau

La grande majorité des travaux ici réunis décrit les conditions de la création et de l'organisation des polices de la route étudiées en ayant parfois même recours au

temps long de l'analyse. Ce détour socio-historique constitue un moyen de saisir les modalités d'organisation et de pérennisation d'une profession policière dans son environnement immédiat. Cet environnement se caractérise d'abord par les contraintes sociétales qui accompagnent le développement du *policing* et des polices de la route. Laurent Carnis souligne ainsi toute l'importance des transformations de la démographie, de la mobilité et de l'accidentologie pour comprendre les modalités d'organisation de la police de la route en Nouvelle-Galles-du-Sud mais aussi l'orientation des missions de circulation routière vers la sécurité routière. Anaïk Purenne montre qu'une attention particulière doit également être accordée aux demandes en provenance de la société et davantage encore à la réception de ces demandes par des catégories particulières d'agents de la police montréalaise. Il faut aussi mentionner l'influence des réformes de l'appareil administratif. En Nouvelle-Zélande et en Nouvelle-Galles-du-Sud, les réformes les plus récentes de la police de la route répondent plus directement à l'introduction des exigences de la nouvelle gestion publique (*new public management*) au sein de l'administration policière. À Montréal, la place occupée par les missions de contrôle de la circulation routière ne saurait se comprendre sans prendre toute la mesure de la diffusion de la philosophie de la police communautaire et l'opportunité offerte à la police de la circulation par la réforme de la police de quartier au cours des années 1990. En France, ce sont les conventions de coordination de 1999 qui apparaissent fondamentales dans le développement des unités de police de la route au sein des polices municipales. Parmi les données les plus essentielles de cet environnement figurent la structuration du système policier existant et les partenariats auxquels participe la police de la route.

Police de la route et autres agences policières

Une police de la route peut clairement se distinguer des polices environnantes sur les plans institutionnel et

professionnel. Il lui faut cependant établir de solides relations de coopération, d'entraide et, en conséquence, de respect mutuel avec les autres polices. Il y va de sa pérennité. Le caractère restreint des pouvoirs de police accordés aux agents de la circulation, à un moment de leur histoire ou dans un espace géographique, en est une des premières causes. L'histoire des policiers de la route en Californie et en Nouvelle-Zélande en offre une belle illustration. Il en est aujourd'hui de même pour les unités spécialisées des polices municipales françaises qui doivent toujours recourir aux officiers de police judiciaire de la Police ou de la Gendarmerie nationales pour mener à bien une partie de leurs activités. Les études, notamment celle sur les États-Unis et la Nouvelle-Zélande, montrent également le rôle déterminant des policiers eux-mêmes dans la naissance et le développement de cette activité, qu'il s'agisse de la sensibilisation particulière de policiers à cette question ou du recours aux groupes de pairs. Il est possible d'identifier aujourd'hui un réseau transnational de professionnels assez actif et à l'origine d'échanges, de formation ou « d'inspiration » mutuelle [Mény, 1993], comme cela a été observé dans d'autres domaines, à l'exemple des sciences administratives [Saunier, 2003].

La pérennité d'une police de la route et de ses performances en matière de sécurité routière passe également par une articulation consistante et explicite avec les polices environnantes. La création et le développement de la California Highway Patrol contredisent clairement la tradition localiste de la police américaine, mais celle-ci appuie aussi son développement sur les limites du système policier américain, tant en matière de lutte contre l'insécurité routière que dans le domaine de la sécurité publique et du maintien de l'ordre [Hamelin, Spenlehauer, 2006]. Un des secrets de la force institutionnelle acquise par la CHP, malgré son étrangeté dans le paysage policier américain, tient à sa politique d'ouverture à l'égard des autres polices, à qui elle s'efforce de diffuser ses standards d'action et à qui elle prête main forte au quotidien. Vincent Spenlehauer insiste lui aussi sur l'intégration de la police routière néo-zélandaise au système policier national, en en soulignant les deux étapes : l'agrégation, à partir de 1942, de petites

polices de la route locales au sein du ministère des Transports et l'intégration ensuite du service de circulation de ce ministère au sein de la Police nationale de Nouvelle-Zélande en 1992. En dépit des doutes portant sur son avenir, la police de la route de Nouvelle-Zélande devra peut-être le maintien de ses moyens et de ses performances au *modus vivendi* gagnant-gagnant qu'elle construit avec les autres composantes de la police néo-zélandaise. Dans cette logique d'échange gagnant, Jérôme Ferret, Frédéric Gallardo et Anaïk Purenne soulignent parfaitement les avantages que les policiers nationaux français peuvent trouver à composer avec des partenaires bien intégrés dans le tissu local et dotés de moyens dont ils sont parfois dépourvus. Renversant des *a priori* bien enracinés, la lecture des textes fait apparaître les liens pacifiques que les officiers du *policing* de la route entretiennent avec ceux du *policing* général.

Enfin, il convient de noter l'existence des réseaux de professionnels et d'accorder une attention particulière à l'activation de ce type de réseaux essentiellement structurés autour de liens interpersonnels. L'activation de réseaux composés de pairs ressort ainsi à différents tournants de l'histoire de la police de la route aux États-Unis et également en Nouvelle-Zélande. Il n'est, par exemple, pas anodin que l'autonomie administrative obtenue par la CHP en 1947 soit le résultat direct d'une recommandation de F.M. Kreml, s'exprimant à la demande de la législature californienne et au nom de l'association internationale des chefs de police. Quant à la place occupée aujourd'hui par la police de la route au sein du système policier néo-zélandais, elle doit beaucoup aux recommandations d'un *peer review group* de policiers australiens qui, en 1995, propose une formidable montée en puissance de la police de la route au sein de la police générale, c'est-à-dire le contraire du dessein à l'origine du projet de fusion entre les deux polices esquissé cinq ans auparavant.

L'existence et l'activation de ces réseaux se perçoivent également au quotidien. Vincent Spenlehauer note ainsi que les anciens policiers de la route du service de sécurité des transports du ministère des Transports de Nouvelle-Zélande sont, dix ans après la dissolution de ce service,

encore nombreux en activité et aux postes de commande de la police de la route. Ils forment un réseau informel qui place les relations entre les différentes spécialités de *road policing* davantage sur le mode de l'entraide ou de l'indifférence respectueuse que sur celui de la concurrence. Mais ce réseau interpersonnel, fondé sur une expérience professionnelle commune et le passage par les mêmes institutions dédiées à la sécurité routière, s'avère fragile au point que se pose la question des effets sur le *policing* de la route du départ à la retraite de ces grands anciens. De leur côté, Jérôme Ferret, Frédéric Gallardo et Anaïk Purenne mettent l'accent sur le recrutement de plusieurs commissaires en détachement et à la retraite à la tête des services de la ville de Lyon, lequel a constitué, par l'établissement de relations personnalisées au plus haut niveau, une ressource importante pour stabiliser les relations et ménager un accès privilégié aux services de la Police nationale.

Police de la route en interaction

22

Les interactions dans lesquelles s'enchâssent les polices de la route débordent cependant largement les frontières de la profession. Un autre des intérêts essentiels des travaux présentés consiste à faire ressortir les partenariats, la coopération et la coordination des actions des polices de la route avec celles d'autres institutions ou d'autres acteurs aux profils souvent hétérogènes. Cette coopération naît souvent d'une contrainte formelle. Elle repose cependant aussi sur des canaux plus informels qui, là aussi, font émerger l'image du réseau et introduisent une interrogation sur la place occupée par les polices de la route dans le système d'acteurs de l'action publique de sécurité routière.

L'inscription de la police de la route dans des réseaux de politiques publiques doit être notée et certainement considérée comme un gage important de pérennité [Le Galès, Thatcher, 1995]. En effet, une bonne police de la route possède dans son portefeuille relationnel officiel des partenaires collectifs, publics ou privés, convaincus ou qu'elle a su convaincre de l'utilité sociale et économique du *policing* de la route et dont elle a su aussi recueillir l'appui

et certaines ressources de manière transparente et gérée. La diffusion des préoccupations de sécurité routière au sein des polices municipales américaines en offre un exemple. Fabrice Hamelin montre ainsi comment policiers, universitaires, mais aussi représentants de l'industrie et des assurances automobiles ont joué un rôle moteur dans la diffusion nationale d'un modèle de *policing* de la route en milieu urbain avant même que les autorités publiques fédérales ne se préoccupent de ce problème. Le développement de la nouvelle gestion publique apparaît aujourd'hui, notamment en Nouvelle-Zélande et en Nouvelle-Galles-du-Sud, comme le moteur d'une multiplication et d'une diversification des partenaires de la police. En effet, l'adoption de la logique néo-managériale entraîne une reconfiguration nationale des principaux acteurs institutionnels de la politique de sécurité routière. Ce mouvement témoigne d'abord d'une volonté d'ancrer le pilotage de cette action publique au niveau national mais il connaît également une déclinaison territoriale. L'association des gouvernements territoriaux et d'autres acteurs locaux confirme que cette action publique, redessinée par les standards de la nouvelle gestion publique, ne peut être simplement vue comme l'affaire de *managers*, de clients et de chiffres. Elle doit tout autant être appréhendée comme un processus politique associant des acteurs et niveaux de gouvernement pluriels.

Ce phénomène de constitution d'un réseau de politiques publiques se perçoit donc également aux autres niveaux de gouvernement concernés par la formulation de la politique de sécurité routière. Pour Montréal, Purenne insiste ainsi sur la mobilisation de la population locale au niveau des comités de quartier et sur l'attention que les hommes politiques et les acteurs professionnels sont contraints de porter à ces sollicitations. Mais un phénomène assez semblable se perçoit dans les cas des deux polices de rang étatique que sont la CHP et la Road Policing Branch de la police de Nouvelle-Zélande. En effet, en dépit de leur force, l'étatisation et la professionnalisation des deux polices de la route se sont effectuées sans rupture avec les sociétés locales. C'est évidemment compréhensible en ce qui concerne la Nouvelle-Zélande, compte tenu de la longueur – près de cinquante ans – du processus d'étatisation.

En Californie, l'étatisation particulièrement rapide du *policing* de la route opérée par la création de la CHP en 1929 n'a pas pour autant signifié la coupure des liens avec les comtés. Aujourd'hui encore, les officiers de la CHP n'ont pas le droit, même pour raison de service, de quitter le territoire du comté où ils officient pendant plus d'une semaine et ont une obligation de résidence dans leur comté. Mais, davantage encore, les responsables territoriaux de la CHP sont encouragés par leur institution à se comporter comme des notables locaux soignant leur portefeuille relationnel avec les autres notables [Thoenig, 1994].

Conclusion :

polices et gouvernance de l'action publique de sécurité routière

24

L'identification du fonctionnement réticulaire de ces polices introduit directement à la question de la gouvernance (y compris locale) des polices de la route et à la place désormais occupée par les agences de police dans le système d'acteurs impliqués. Bien entendu, l'usage de ce vocable est équivoque, polysémique et idéologique [Chevallier, 2003]. Mais le problème posé reste celui de l'articulation des acteurs, des ressources et des logiques multiples à l'œuvre dans l'action publique. La notion renvoie, en effet, à l'apparition de nouvelles technologies de pouvoir où des acteurs divers sont associés aux processus décisionnels et où les solutions les plus consensuelles l'emportent sur les formules d'imposition unilatérale et autoritaire. Les cas présentés sont sur ce point contrastés.

L'exemple de la CHP souligne plus particulièrement que la thèse de la démonopolisation de la sécurité publique ne peut être retenue dans le cas de la sécurité routière en Californie, tant elle dispose de ressources matérielles, humaines et cognitives pour s'y opposer. Il n'y a pas non

plus de perte de centralité de cette police d'État dans le système d'acteurs concernés, du fait des ressources détenues et du professionnalisme de ses agents. Il en est de même en Nouvelle-Zélande où la gouvernance du *policing* de la route prend parfois des allures néocorporatistes [Lehmbruch, Schmitter, 1981] sur la base de mécanismes de cooptation formelle [Selznick, 1949]. En tout cas, même si la réforme de la police néo-zélandaise de la route a mis en place un système de *management* territorial basé sur le partenariat avec d'autres acteurs publics et privés de la sécurité routière, l'expertise des *managers* de la police de la route et les moyens dont ils disposent entretiennent leur prépondérance dans le système d'acteurs locaux [Carnis, Hamelin, 2005].

En Nouvelle-Zélande, l'introduction de la nouvelle gestion publique a néanmoins permis l'émergence de cet autre acteur majeur, aux niveaux national et régional, qu'est la Land Transport Safety Authority. L'influence des deux organisations est relativement équilibrée tout au long des années 1990. Par contre, en Nouvelle-Galles-du-Sud, la police perd son rôle d'acteur central dans la lutte contre l'insécurité routière du fait de l'apparition progressive de structures spécialisées au niveau national et de l'accroissement, au niveau local, du rôle des municipalités. L'agence policière n'est plus désormais qu'un partenaire parmi d'autres dans la formulation de la politique de sécurité routière. Il est d'ailleurs fort possible que la situation de la Nouvelle-Galles-du-Sud préfigure de quelques années celle de la Nouvelle-Zélande où le délitement de l'identité professionnelle des policiers de la route n'en est qu'à ses débuts.

En France, Police et Gendarmerie nationales doivent davantage partager leur monopole en matière de contrôle, notamment avec des polices municipales dont l'action s'est renforcée dans ce domaine. Cela semble d'abord dû au déficit de *management* territorial des différentes unités de police de la route de la Gendarmerie et de la Police. La fonction de la police de la route, incarnée par les unités spécialisées, est peu ou mal gouvernée par les hiérarchies locales policières ou gendarmiques. Le *policing* des routes des gendarmes, puisque c'est celui qui gère l'essentiel du réseau routier français, n'a pas conduit à la mise en œuvre

d'une véritable subdivision, comme ce fut le cas dans le domaine du maintien de l'ordre avec la gendarmerie mobile. Ensuite, la police de la route continue à avoir une faible visibilité parmi les acteurs nationaux de la gouvernance du risque routier. L'irruption sur l'agenda public de la problématique de sécurité routière a davantage mis en avant les associations de lutte contre la violence routière et leurs relais médiatiques aux côtés des « propriétaires » traditionnels du problème de l'insécurité routière que sont les ingénieurs du ministère de l'Équipement [Gusfield, 1980]. Enfin, Ferret, Gallardo et Purenne montrent qu'au niveau local, sous l'autorité du maire, les polices municipales pèsent sur le champ des déviances routières par la détention et l'usage de l'outil technique (les appareils de contrôle routier comme les jumelles ou les équipements automobiles). Elles seraient ainsi en mesure de développer une stratégie de gestion de ces risques.

La comparaison de ces différents cas d'étude révèle que le recours à la notion de gouvernance pour appréhender l'action publique de sécurité routière n'est pas toujours pertinent. Le degré de professionnalisation des polices de la route, qui est un atout majeur pour l'efficacité de leur action, peut aussi contrarier le développement de partenariats équilibrés entre les différents acteurs qui forment, aujourd'hui, le système de sécurité routière. Ainsi, dans les pays où il est fait plus volontiers usage de la notion de gouvernance (États-Unis, Nouvelle-Zélande), des groupes de professionnels de la sécurité routière – ici les policiers de la route – semblent détenir un rôle prépondérant parmi les acteurs en charge de la formulation de cette action publique. Dans un pays comme la France, où l'usage de la notion de gouvernement semble rester largement pertinente par rapport à celle de gouvernance, les relations semblent beaucoup plus équilibrées entre les partenaires. On en vient alors à se demander si le manque d'institutionnalisation et de professionnalisation de l'activité de police de la route dans notre pays n'en est pas la principale explication.

■ **Fabrice HAMELIN**

GARIG-INRETS

Vincent SPENLEHAUER


GARIG-INRETS

BIBLIOGRAPHIE

- ARMOUR (M.), 1984, « A Review of the Literature on Police Traffic Law Enforcement », *Australian Road Research Board*, n° 14/1, march, p. 17-25.
- BECHTEL (H. K.), 1995, *State Police in the United States: A Socio-Historical Analysis*, Westport, Greenwood Press, 179 p.
- BLAIS (E.), DUPONT (B.), 2005, « Assessing the Capability of Intensive Police Programmes to Prevent Severe Road Accidents: A Systematic Review », *British Journal of Criminology*, xx, p. 1-24.
- CARNIS (L.), HAMELIN (F.), SPENLEHAUER (V.), 2004, *Les polices de la route : une approche comparée États-Unis, Nouvelle-Galles-du-Sud et Nouvelle-Zélande*, rapport établi conformément à la convention de recherche n° 02/1023, Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité, 156 p.
- CARNIS (L.), HAMELIN (F.), 2005, « La politique de sécurité routière en Nouvelle-Zélande : enjeux et contradictions d'une réforme néo-managériale », communication présentée lors du 14^e colloque de la revue *Politiques et management public* : « Le management public à l'épreuve de la politique », Bordeaux, 17-18 mars, 18 p.
- CHEVALLIER (J.), 2003, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique », *Revue française d'administration publique*, n° 105-106, p. 203-217.
- CHISHOLM (D.), 1989, *Coordination without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational System*, Berkeley, University of California Press.
- EMSLEY (C.), 1999, *Gendarmes and the State in Nineteenth-Century Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- ERICSON (R.V.), HAGGERTY (K.D.), 1997, *Policing the Risk Society*, Oxford, Clarendon Press.
- FINNEY (M.), 1997, « Scale Economies and Police Department Consolidation: Evidence from Los Angeles », *Contemporary Economic Policy*, vol. 15, January, p. 121-127.
- GOLDSTEIN (H.), 2003, « Améliorer les politiques de sécurité. Une approche par les problèmes », in BRODEUR (J.-P.), MONJARDET (D.) (dir.), « Connaître la police », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, hors-série, p. 261-293.
- GUSFIELD (J.), 1980, *The Culture of Public Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago, University of Chicago press.
- HAMELIN (F.), SPENLEHAUER (V.), 2005, « Police de la route et police communautaire sont-elles compatibles? Premiers éléments de réponse à partir des cas californiens et néo-zélandais », papier présenté lors du 1^{er} colloque international francophone : « La police et les citoyens », École nationale de police du Québec, Nicolet (Canada), 31 mai, 1^{er} et 2 juin.
- HAMELIN (F.), SPENLEHAUER (V.), 2006, « Road Policing as a State Tool: Learning from a Socio-Historical Analysis of The California Highway Patrol », *Policing and Society*, 40 p. (à paraître).
- JAYET (M.-C.), 1996, « Police Control and Traffic Offence: a Space-Time and Socio-Demographic Analysis of Control Enforcement », *Road Safety in Europe*, Proceeding n° 2A part 4, VTI Konferens, Linköping, Sweden.

BIBLIOGRAPHIE

- JEFFERSON (T.), FUNK (A.), MONJARDET (D.), 1992, «Le maintien de l'ordre: vaut-il mieux avoir des corps de police spécialisés?», *Déviance et société*, XVI, n° 4, p. 375-403.
- KELLENS (G.), PÉREZ-DIAZ (C.), (dir.), 1997, *Le contrôle de la circulation routière dans les pays de la CEE*, Paris, L'Harmattan.
- KLETZLEN (A.), 2000, *L'automobile et la loi. Comment est né le Code de la route*, Paris, L'Harmattan.
- LANDAU (M.), 1969, «Redundancy, Rationality and the Problem of Duplication and Overlap», *Public Administration Review*, n° 29, p. 346-358.
- LE GALÈS (P.), THATCHER (M.), 1995, *Les réseaux de politiques publiques: débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan.
- LEHMBRUCH (G.), SCHMITTER (P.), (dir.), 1981, *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London, Beverly Hills, Sage.
- MÉNY (Y.) (dir.), 1993, *La greffe et le rejet. Les politiques du mimétisme institutionnel*, Paris, L'Harmattan.
- MONJARDET (D.), 1996, *Ce que fait la police: sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte.
- MONKKONEN (E. H.) (ed.), 1992, *Policing and Crime Control* (part. 3), Munich, London, New York, Paris, Saur.
- PÉREZ-DIAZ (C.), 1996, *Jeux avec la règle pénale, le cas des contraventions routières*, Paris, L'Harmattan.
- SAUNIER (P.-Y.), 2003, «Administrer le monde? Les fondations philanthropiques et la *Public Administration* aux États-Unis» (1930-1960), *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 2, p. 237-255.
- SELZNICK (P.), 1949, *TVA and The Grass Roots: a Study in The Sociology of Formal Organization*, Berkeley, University of California Press.
- SIMON (H. A.), 1946, «The Proverbs of Administration», in J. M. SHAFRITZ, A. C. HYDE (ed.), *Classics of Public Administration*, 4^e éd., Thomson Learning, 1997, p. 127-141.
- TERNIER (M.) (dir.), 2003, *La politique de sécurité routière*, Paris, La Documentation française.
- THOENIG (J.-C.), 1994, «La gestion systémique de la sécurité publique», *Revue française de sociologie*, 35-3, juillet-septembre, p. 357-392.
- YOUNG (W.), CAMERON (N.), (eds), 1989, *Effectiveness and Change in Policing, Study Series 3*, Institute of Criminology of the Victoria University of Wellington, New Zealand, 159 p.




Les polices de la route sont peu et mal connues, y compris la California Highway Patrol (CHP) qui est pourtant l'une des plus emblématiques. Une analyse socio-historique du développement de la CHP peut contribuer à combler ce défaut de connaissance qui empêche notamment une réflexion documentée sur les conditions de recevabilité d'une réorganisation du policing de la route s'inspirant de ce modèle. Ce type d'analyse met l'accent sur le caractère à la fois paradoxal et singulier du développement de cette institution policière. D'une part, elle n'incarne qu'une des modalités de prise en charge policière de l'insécurité routière aux États-Unis. D'autre part, cette agence de rang étatique se développe dans un contexte où la gestion de ce problème public s'opère d'abord au niveau local puis de plus en plus au niveau fédéral. Enfin, cette organisation dédiée connaît une forte spécialisation de ses activités.

La California Highway Patrol : une institution modèle ?

29

D O S S I E R

par Fabrice HAMELIN



L'attention portée aux polices de la route est, en France, marginale, y compris dans un contexte où la mort sur la route n'est plus perçue comme un « accident » mais comme une « faute », érigée en infraction, qui appelle le contrôle et la sanction. Cette approche de la politique de sécurité routière s'est pourtant renforcée au cours des dernières années, comme l'indique l'adoption de textes législatifs visant à lutter contre la « violence routière » ou bien encore l'assimilation de la « délinquance routière » à la délinquance ordinaire. Centrée sur la loi et la répression des infractions, cette représentation induit une interrogation sur la police de la route à la fois comme activité et comme organisation.

La California Highway Patrol (CHP) est l'une des plus emblématiques parmi les polices de la route existantes. Sa création, en 1929, dote la Californie d'une police d'État centralisée dont la fonction première est la régulation de la circulation et la gestion des risques automobiles. Pour autant, elle n'a pas le monopole de l'activité de police de la route dans cet État. Elle n'empiète pas sur les juridictions des polices municipales, à l'exception des *freeways* qui sont la propriété de l'État de Californie. Au total, cette police spécialisée exerce son activité sur un réseau à dominante rurale et qui ne couvre que la moitié des routes californiennes. Pour autant, avec la CHP, l'État de Californie possède, aujourd'hui, un instrument majeur de gestion des risques routiers qui lui permet de maintenir sa centralité dans la gouvernance de cette action publique, quels que soient la qualité et le nombre des acteurs impliqués, et d'obtenir des résultats enviables en matière de sécurité routière [Carnis *et al.*, 2004, p. 87-106].

Pour autant, il apparaît hasardeux d'en faire un modèle. En effet, créée il y a plus de soixante-dix ans, cette agence policière dédiée présente une histoire institutionnelle, une forme organisationnelle et des raisons d'être tout à fait singulières. Il est donc fondamental de mieux connaître le développement de cette police si l'on souhaite prendre toute la mesure du modèle institutionnel qu'elle est en mesure d'offrir et ainsi développer une réflexion documentée sur les conditions de recevabilité d'une amélioration de l'activité de police de la route qui s'inspirerait de ce modèle.

Trois étapes permettent de rendre compte du modèle institutionnel offert, aujourd'hui, par la California Highway Patrol. Sa genèse s'opère au cours d'une période englobant les deux guerres mondiales et dans un contexte peu propice à l'émergence d'une agence policière de rang étatique spécialement chargée de la régulation des risques routiers (1). Au lendemain du second conflit mondial, une phase d'institutionnalisation et de stabilisation est engagée, là encore paradoxalement, dans un contexte marqué par la prise en charge du problème de l'insécurité routière par les autorités fédérales (2). Enfin, la période la plus contemporaine voit la CHP, confrontée à de nouveaux enjeux sécuritaires, connaître une déspecialisation forte de ses activités (3).

Deux modèles alternatifs de prise en charge policière de l'insécurité routière aux États-Unis

Trente des trente-neuf *state police agencies* créées aux États-Unis, entre 1929 et 1941, sont des *highway patrols* [Bechtel, 1995, p. 44]. La création de polices de la route, au cours de cette décennie, va de soi si on les considère uniquement comme des outils de résolution des problèmes liés à la circulation automobile. Un degré de motorisation croissant, une accidentologie dégradée et la place donnée à l'automobile dans la culture et l'économie américaines renforcent ce sentiment. Au cours de cette période, s'impose également une représentation selon laquelle les accidents automobiles résultent d'abord d'une faute du conducteur et plus précisément de la violation des lois routières [Crate, 1993].

Le « système policier pluraliste horizontal de type anglo-saxon » [Dieu, 1999, p. 33] offre cependant un cadre institutionnel moins favorable à la naissance de polices d'État spécialisées. L'adoption de ces agences est en effet contre-intuitive dans un système policier qui met en présence une mosaïque de polices locales de tailles inégales, qui se développe d'abord en milieu urbain et est principalement dédiée à la lutte contre la criminalité ordinaire. Ce paradoxe explique la naissance de deux modes de prise en charge par la police du problème de l'insécurité routière : l'un est municipal et urbain, l'autre est étatique et rural.

Police de la route en zone urbaine : le modèle d'Evanston

♦♦♦♦

(1) Plus de 130 villes et États américains dupliquent le modèle, selon la biographie que consacre le National Safety Council à Franklin M. Kreml.

À partir de la fin des années 1920, un nombre croissant de polices municipales se dotent de « bureaux de prévention des accidents » sur le modèle de celui inventé et expérimenté à Evanston (Illinois) par F. M. Kreml¹. Ce policier participe

directement à l'implantation concrète de ce type de structure dans différentes villes américaines et à l'installation de centres de formation universitaires régionaux dédiés à cette question (University of California et New York University, par exemple). La diffusion du modèle est aussi favorisée par la création simultanée, en 1936, de l'Institut du trafic de la Northwestern University (NUTI) et de la *Traffic Division* de l'association internationale des chefs de police (IACP). F. M. Kreml les dirige tous les deux. La tâche du premier est de former les futurs chefs de ces bureaux et celle de la seconde de les assister dans la mise en place de programmes de lutte contre l'insécurité routière, de méthodes d'enquête d'accident et de modalités d'enregistrement des données accidentologiques. La diffusion du modèle constitue ainsi un premier effort de structuration d'une expertise en matière d'activité de police de la route [McEnnis, 1952] et de nationalisation de cette activité. Ce type de bureau, conçu par un professionnel, présente également l'avantage de ne pas séparer polices de la route et affaires générales. Il contribue donc à l'intégration du système policier.

À côté des policiers et des universitaires, une autre catégorie d'acteurs joue un rôle fondamental dans la diffusion nationale du modèle ; ce sont des associations nationales regroupant, d'une part, les industriels de l'automobile et, d'autre part, les assurances. Celles-ci offrent des bourses permettant aux policiers de suivre les cours dispensés au NUTI. Des groupes privés financent donc indirectement le développement initial d'une politique de contrôle et de sanction en matière de sécurité routière aux États-Unis et favorisent le développement de l'activité de police de la route. Parmi ceux-ci, l'Automotive Safety Foundation devient, dès 1937, le principal financier du NUTI². L'investissement financier des constructeurs automobiles dans la formation de policiers de la route ne doit pas surprendre dans un contexte où la généralisation des équipements de sécurité a longtemps été perçue comme contre-productive sur le plan commercial. Le développement de la police de la route est une contribution à la sécurité routière qui se substitue à l'investissement dans les équipements de sécurité des automobiles.

....

(2) Cette fondation représente alors les intérêts de près de 500 entreprises agissant dans le secteur de l'automobile. Ses buts sont de focaliser les efforts de réduction des accidents sur les conducteurs et les routes, défendant ainsi l'idée que seuls quelques accidents seraient dus à des « défaillances des automobiles » [Eastman, 1984, p. 135-165]. Elle ne s'intéresse d'ailleurs pas uniquement à l'activité policière. Dans les années 1930, elle est la première à promouvoir l'éducation des conducteurs via les écoles [Robertson, 1988, p. 617].

En 1952, quarante et une polices d'État et *highway patrols* ont envoyé des officiers de police suivre la formation du NUTI ainsi que six agences de comtés [McEnnis, 1952, p.668]. Le NUTI s'adresse donc tout autant aux polices municipales qu'aux polices d'État ou de comtés exerçant prioritairement en zones rurales. Parmi ces polices d'État figure la CHP. Celle-ci renonce cependant, au début des années 1950, à envoyer des officiers en formation au NUTI. Selon un rapport sur le moral des officiers de la CHP réalisé en 1953, la sélection et l'envoi d'un petit nombre d'officiers à la Northwestern University produit une coupure du personnel en deux factions rivales et au final une baisse de son moral. Les sénateurs, rédacteurs du rapport, demandent en conséquence que cette pratique cesse et que la CHP Academy puisse dispenser le même type de formation [Senate Finance Sub-Committee, 1953]. L'État de Californie suit cette recommandation et privilégie ainsi la cohésion du groupe par rapport à l'expertise universitaire dispensée à Evanston. La solution de formation professionnelle offerte par le NUTI n'est d'ailleurs pas perçue comme idéale par son fondateur, puisque ne sont admis en formation que des chefs de police ou des officiers exerçant déjà un commandement³. Il lui préfère le modèle de la formation pré-professionnelle qu'incarne le système militaire des cadets. Ce modèle de recrutement et de formation permettrait de diffuser, parmi les policiers de la route, un « esprit de corps » qui n'existe, selon lui, que dans les corps d'élites des forces armées [Kreml, 1958, p.46-47]. C'est ce mode alternatif de recrutement et de formation qui est offert aux officiers de la CHP en Californie.

.....

(3) La qualité de cette formation n'est pas mise en doute et est largement reconnue aux États-Unis et au-delà des frontières. La police de la route de Nouvelle-Zélande y a ainsi envoyé ses principaux chefs en formation. En 1992, neuf des principaux managers de la police de la route de Nouvelle-Zélande détiennent un *diploma of Police Traffic Management* du NUTI (Commemorating 55 years of Traffic Safety, 1992).

Police de la route en zone rurale : le modèle offert par la CHP

La création de la CHP est emblématique du modèle qui s'impose dans les zones rurales sous la forme d'agences de police de rang étatique. Elle apporte une réponse aux insuffisances attribuées aux polices rurales locales dans la gestion du risque routier. Mais elle dote aussi les gouvernants californiens de la police de maintien de l'ordre qui leur fait

défaut dans le contexte social tendu de la Grande Dépression. Bref, la lutte contre les problèmes d'insécurité et de criminalité liés au développement de la circulation automobile permet à l'État de prendre pied sur une scène policière pétrie de localisme [Hamelin, Spenlehauer, 2006].

La régulation du trafic en Californie est d'abord une affaire locale : celle des communes en milieu urbain et des comtés en milieu rural. On assiste alors à la mise en place d'une mosaïque de micro-polices de la route, mettant l'accent sur la prévention des désordres et des risques liés à la motorisation. Ces polices de proximité travaillent également davantage à l'acceptation de ces risques par la société locale qu'à la répression des déviances. Pour autant, leur action en zone rurale se révèle rapidement insatisfaisante face à une mobilité accrue, un traitement non homogène des infractions et un système de contrôle vécu comme inéquitable par les conducteurs.

De ce fait, une controverse se développe sur le rôle respectif des autorités locales et étatiques dans la prise en charge de la gestion du trafic. Encadrée par la jurisprudence constitutionnelle, elle débouche, à partir de 1923, sur un mouvement de contractualisation entre l'État et les comtés de Californie. L'intérêt de cette politique contractuelle est de développer une image rassurante de partenariat dans le contexte socio-politique américain où la défense des prérogatives des gouvernements locaux est fondamentale. Cette solution, juridiquement pertinente, apparaît déficiente dans la pratique, puisqu'elle n'empêche pas un traitement inéquitable entre les usagers. L'abandon, en quelques années, de ce compromis permet à l'État de prendre en charge la fonction de police de la route sur l'ensemble du territoire rural californien. Les zones urbaines connaissent un même mouvement d'uniformisation des pratiques de régulation du risque routier mais qui emprunte une voie différente. En Californie, l'Automobile Club of Southern California, la California State Automobile Association et la California Conference on Public Safety obtiennent, au cours des années 1920, l'adoption, par cinquante des principales villes de l'Etat, de la réglementation pionnière élaborée par la municipalité de Los Angeles [National Safety Council, 1927].

L'autorité de l'État s'impose là où les autorités municipales n'interviennent pas, là où l'urbanisation reste réduite. Les patrouilles qui donnent naissance à la CHP sont exclusivement celles mises en place par les comtés. Leur juridiction comprend, outre les routes des comtés, celles des territoires non incorporés (*unincorporated areas*) et les *interstates*. Leurs agents sont intégrés à la fonction publique d'État. La solution de l'étatisation, paradoxale au regard du contexte américain, offre en fait une réponse à plusieurs problèmes publics qui ne sont pas tous liés à la sécurité routière. C'est le cas de l'absence de police d'ordre de rang étatique, dans le contexte de la Grande Dépression et de tensions sociales croissantes. De plus, le modèle d'organisation bureaucratique n'est pas encore dévalorisé et apparaît même comme une solution enviable pour les tenants du mouvement progressiste qui cherchent à faire reculer un localisme policier peu professionnel et jugé trop politisé. De ce fait, la CHP prend rapidement une forme singulière : celle d'une police de la route militarisée.

D'une part, ses membres sont des policiers qui ne disposent pas de la totalité des pouvoirs de police. Leurs pouvoirs sont limités aux dispositions contenues dans le *Vehicle Act* et les autres textes relatifs à l'usage des véhicules sur les routes publiques. Cette limitation n'est pas propre à la Californie puisque, entre 1929 et 1941, seuls trois des États qui établissent pour la première fois une police d'État la dotent de pouvoirs étendus. Trois motifs peuvent expliquer la limitation juridique du pouvoir des officiers de la California Highway Patrol. Cette spécialisation policière atteste d'abord de l'importance prise par la régulation du trafic et le contrôle des véhicules. Ensuite, au sein de la nation américaine, le principe d'une police d'État centralisée est considéré comme une menace pour les libertés publiques. Enfin, la police de la route reste une police de proximité et de tranquillité dont le potentiel de maintien de l'ordre ne peut être ouvertement exploité⁴.

D'autre part, la structure donnée à la CHP emprunte au modèle offert par les polices militarisées européennes de l'entre-deux-guerres. Des réformateurs policiers militent alors pour une consolidation des forces de police au niveau

••••
 (4) Dans les faits, la CHP intervient très tôt lors de conflits du travail en milieu rural, à l'exemple des grèves sanglantes des années 1930 (*Corcoran Cotton Strike et Orange County Citrus Strike*) [Gammage, 1959, p. 17].

étatique. Dans un ouvrage publié en 1935, A. Vollmer et A. E. Parker (*Crime and the State Police*), évoquent la Guardia Civil espagnole : « *Un corps de police national organisé sur une base militaire* » [Douthit, 1992, p. 113]⁵. Mais le mimétisme institutionnel ne peut seul expliquer la militarisation de la CHP. Il ne faut pas non plus négliger son intérêt dans une logique institutionnelle de différenciation par rapport à l'environnement administratif et politique. Une des forces de l'institution militaire réside dans sa capacité de clôture grâce au développement de spécificités organique et éthique. L'éducation morale et comportementale, copiée sur celle dispensée dans les institutions militaires nationales, est ainsi une des composantes majeures de la formation dispensée à la CHP Academy [Gammage, 1959, p. 152 *sqq.*]. Ensuite, le design institutionnel de la CHP répond aux fonctions qui lui sont dévolues. La militarisation offre une réponse organisationnelle à l'intervention de la CHP dans la régulation des conflits sociaux et également aux particularités du métier de policier de la route. L'aguerrissement, l'esprit de corps et la subordination peuvent encadrer les risques de bavure comme les phénomènes « d'inversion hiérarchique » [Monjardet, 1996, p. 88 *sqq.*] liés à l'autonomie des patrouilleurs sur le terrain.

.....
(5) Ce sont d'ailleurs les polices centralisées et paramilitaires, créées en Irlande à la fin du XVIII^e siècle et au Canada à la fin du XIX^e, qui inspirent ceux qui ont promu les polices d'État aux États-Unis au début du XX^e siècle [Bechtel, 1995, p. 26].

L'institutionnalisation de la CHP dans un contexte de nationalisation de la sécurité routière

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, une étape nouvelle est engagée. Alors qu'auparavant la sécurité routière est, au niveau national, une préoccupation de professionnels et de groupes d'intérêts économiques intéressés par les effets du développement automobile, elle est désormais une préoccupation de l'administration fédérale.

C'est pourtant au cours de cette période que la CHP, agence d'État, conquiert l'autonomie institutionnelle et renforce l'ancrage territorial qui la caractérise aujourd'hui.

L'inscription à l'agenda politique et administratif fédéral

Au cours de la période qui précède la Seconde Guerre mondiale, la prise en compte du problème de l'insécurité routière au niveau national est le fait d'acteurs issus de la société civile. Ce sont des individus, issus de corps professionnels directement intéressés (Franklin M. Kreml parmi les policiers ou William P. Eno parmi les ingénieurs), et des groupements d'intérêts (le National Safety Council⁶) qui les premiers prennent en charge la réflexion sur l'insécurité routière à ce niveau de gouvernement. Si le thème de l'insécurité est une donnée essentielle, les enjeux économiques liés aux accidents sont tout aussi mobilisateurs⁷. De plus, l'indignation croissante de l'opinion publique à l'égard de la congestion et des accidents offre un appui essentiel à ce mouvement émergent.

Mais, parmi les acteurs politiques, ce sont les autorités locales qui s'emparent les premières du problème. La mobilisation des institutions fédérales est plus tardive et plus modeste. Conformément au modèle pluraliste, elle est essentiellement réactive par rapport à des demandes en provenance de la société. Ainsi, la première *National Conference on Street and Highway Safety*, présidée par le secrétaire au Commerce a lieu, en 1924, à la demande du National Safety Council (NSC) et de la Chambre de commerce des États-Unis. Cette conférence est considérée comme le premier effort de coordination nationale de l'ensemble des acteurs intéressés par la question de la sécurité routière aux États-Unis. Lors de cette conférence, le Committee on Public Relations du NSC défend la nécessité de créer des forces de police spécialisées et distinctes de la police générale pour prendre en charge ce type de régulation. Il présente à cette occasion un schéma de répartition des responsabilités, entre les municipalités et

♦♦♦

(6) Créé en 1912 sous l'appellation de National Council for Industry Safety, il devient National Safety Council en 1914. Le changement de dénomination témoigne de la prise en compte des problèmes de sécurité liés au trafic automobile à côté de ceux liés aux industries. La perte de main-d'œuvre occasionnée par les accidents de la route est une préoccupation fondamentale pour les industriels formant le National Safety Council [Williams, 1963, p. 43]. En 1929, du fait de l'ampleur prise par les accidents automobiles, une division dédiée est formée (Public Safety Division).

♦♦♦

(7) Dans de nombreux pays, la gestion du trafic et la protection des infrastructures sont les principales, voire les seules préoccupations des autorités publiques jusqu'à l'aube des années 1970. Cf. Kletzlén [2000] pour le cas français.

les États, qui correspond assez bien au processus en cours en Californie [NSC, 1926, p. 50-51].

Il faut cependant attendre la fin de la Seconde Guerre mondiale et davantage encore le milieu des années 1960 pour que les institutions politiques fédérales acquièrent un *leadership* dans la gouvernance de la sécurité routière. Les présidents des États-Unis sont les premiers à inscrire la sécurité routière à l'agenda fédéral. Le président Truman puis le président Eisenhower font de la sécurité routière un des sujets forts de la politique intérieure américaine. Le Congrès ne s'intéresse véritablement à cette question qu'à partir du milieu des années 1950. Mais c'est au cours des années 1960 que des pressions plus médiatiques que les précédentes, telles que celles de William Haddon et de ses disciples comme le sénateur Daniel P. Moynihan ou encore d'activistes tels que Ralph Nader, poussent l'administration fédérale à développer son action dans ce domaine [Green, 2002, p. 10]⁸. Cette politique volontariste s'explique aussi dans un contexte marqué par un fort accroissement du nombre de morts et de blessés par accident de la route. Elle s'appuie encore sur le développement du « fédéralisme financier ». Les pressions sur l'exécutif, le développement de l'intérêt pour la sécurité routière au sein du Congrès et la technique du « gouvernement par subvention » contribuent à la mise en place de la législation fédérale de 1966 (*Highway Safety Act* et *National Traffic and Motor Vehicle Safety Act*), à la construction d'une administration (National Highway Safety Bureau puis National Highway Traffic Safety Administration) et de programmes fédéraux visant à prendre en charge ces questions et à coordonner les réponses apportées.

Le gouvernement fédéral inaugure son nouveau rôle dans le domaine de la sécurité routière par la promulgation de normes, de pratiques et de programmes standardisés dans les différents États. Le versement de subventions fédérales sous condition permet la diffusion de standards de sécurité routière sur l'ensemble du territoire national. Chaque État doit également verser une partie des fonds fédéraux reçus aux communautés locales, afin qu'elles puissent établir leurs propres programmes de sécurité. La création d'une

.....

(8) Les travaux de William Haddon, au cours des années 1960, et l'influence exercée par ses disciples – le sénateur D.P. Moynihan et Ralph Nader, dont la publication du livre *Unsafe at any speed* [1965] pousse l'administration fédérale de Lyndon B. Johnson à l'action – conduisent également à la substitution du terme de « crash » à celui d'« accident » [Moynihan, 1988; Guarnieri, 1992].

administration dédiée au sein du ministère fédéral des Transports vient compléter les versements, en permettant le développement et le suivi des programmes qui concernent aussi bien les conducteurs, les véhicules, que les infrastructures routières. L'adoption des standards fédéraux affecte profondément les opérations de la CHP, puisqu'ils modifient aussi bien les méthodes et procédures d'enquêtes d'accident, l'inspection des véhicules, la collection des données accidentologiques, que le contrôle des équipements de sécurité des véhicules et accroissent ainsi les demandes à l'égard du département. La politique d'incitation financière est poursuivie, au cours des années 1970, pour atteindre différents objectifs ciblés (la définition d'une limite de vitesse fédérale, en 1974, par exemple) et est toujours en œuvre à l'image des incitations actuelles en faveur de l'usage de sièges automobiles pour les enfants. Le rôle de l'État fédéral est, aujourd'hui, particulièrement fondamental pour la vitesse, l'alcool et les transports de marchandises.

La préservation d'un ancrage territorial fort

Avant la guerre, le processus d'institutionnalisation de la CHP avait pris la forme d'une dépolitisation de la police de la route. L'organisation, dès 1932, d'un examen de recrutement pour l'ensemble de l'État et, en 1937, la suppression des recommandations des candidats par les gouvernements des comtés en constituent les principales étapes. Ces mesures brisent l'allégeance des officiers à l'égard des autorités politiques des comtés, ce que réclamait déjà leur chef [Cato, 1934, p. 13]. Après la guerre, l'accent est davantage mis sur l'autonomisation de la CHP par rapport aux autres administrations de l'État de Californie. L'étape essentielle est franchie le 1^{er} octobre 1947. La CHP devient un département autonome au sein de l'administration de l'État de Californie. Elle cesse d'être une division du département des véhicules à moteur (DMV) qui était jusque-là en charge de toutes les questions liées à l'usage de l'automobile (enregistrement, permis de conduire, gestion

des fonds collectés et application de la loi). Cette autonomie doit beaucoup à la mobilisation de l'association internationale des chefs de police et notamment à F.M. Kreml [1946, p. 15] qui recommande la séparation des administrations en charge des fonctions policières et non policières, afin que la fonction policière ne soit plus reléguée à un rôle secondaire. Cette mobilisation des professionnels bénéficie par ailleurs d'un contexte accidentologique et politique permettant aux fonctions de police d'ordre et de police de la route de la CHP de prendre le pas sur sa fonction de pourvoyeur financier du DMV.

Au cours de la période de nationalisation de la politique de sécurité routière, la CHP approfondit son développement et renforce son action. La construction de l'administration fédérale et la mise à disposition de fonds fédéraux favorisent l'institutionnalisation de la police de la route en Californie, parce qu'elles ajoutent un niveau supplémentaire d'intervenants sans se substituer à ceux déjà impliqués et parce qu'elles accroissent les attentes à l'égard de la CHP. L'augmentation forte des postes de *traffic officer*, au milieu des années 1960, est d'ailleurs permis par les subventions fédérales [Department of California Highway Patrol, 1973]. L'implication croissante de l'État fédéral n'opère pas une substitution d'un niveau de gouvernement à un autre, comme cela a été le cas entre les comtés et l'État de Californie au cours des années 1930. La sécurité routière demeure l'affaire des pouvoirs publics aux autres niveaux de gouvernement. Le gouverneur de Californie en fait ainsi, au début des années 1960, un axe politique majeur dans son État et accorde à la répression une place essentielle [Brown, 1959, p. 13-14]. Cette volonté politique débouche sur une réorganisation des unités de la CHP déployées sur le territoire californien⁹.

Les mouvements d'étatisation et d'autonomisation décrits ne doivent pas pour autant masquer la préservation d'une partie essentielle de l'héritage de la période de genèse : l'enracinement local des policiers de la route et le développement d'une action de proximité. Étatisation et nationalisation de la politique de sécurité routière n'entraînent pas de déterritorialisation de l'activité de

.....

(9) Le quartier général de Sacramento coiffe désormais six *zone commands* et cinquante-sept *aera commands*. La CHP regroupe alors un effectif de 3 337 employés dont 746 « civils » [Legislative Analyst, 1960, p. 5].

police de la route. Une des facettes essentielles de la réorganisation opérationnelle de 1959 est d'ailleurs de promouvoir les pratiques de « décentralisation ». Les éventuels effets pervers de cette politique sont cependant combattus par le renforcement de la formation initiale des officiers [Foss, 1960, p.20-22]. Un de ses principaux objectifs est de les doter d'un comportement professionnel uniforme, même si les rapports de cette époque montrent toutes les difficultés rencontrées. La structure opérationnelle pyramidale adoptée permet un maillage géographique de l'État. L'inscription de la CHP dans son environnement est ainsi préservée dans le cadre d'une centralisation et d'une hiérarchisation renforcées de l'appareil. Le développement d'une politique de contractualisation avec les municipalités accroît encore la présence et la visibilité des officiers de la CHP. Les chefs des unités territoriales sont également incités à développer leur portefeuille relationnel, c'est-à-dire à entretenir des relations avec les juges et les autres chefs de police au niveau local. Il ne doit pas y avoir de rupture dans la chaîne de contrôle-sanction qui, aux États-Unis, a un ancrage local fort. Les officiers sont également encouragés à vivre sur leur lieu de travail, afin d'établir et d'entretenir un contact régulier avec les communautés locales.

Une centralité préservée en dépit d'une déspecialisation des tâches exercées

Le cas de la Californie, tout en confirmant l'existence d'une multiplicité d'acteurs impliqués dans la formulation de cette politique publique de sécurité, permet d'illustrer la centralité et la légitimité de l'État dans la gouvernance de l'activité de police de la route. Plus précisément, l'agence étatique en charge de l'application de la loi dans ce domaine préserve, aujourd'hui, un quasi-monopole dans la gestion du risque routier en Californie¹⁰, alors même que s'opère une « déspecialisation » de ses activités.

.....
(10) Ainsi, la thèse de la « démonopolisation » de la sécurité publique [Roché, 2004] ne peut être retenue dans le cas de la sécurité routière en Californie, tant la CHP dispose de ressources matérielles, humaines et cognitives pour s'y opposer.

L'entretien d'un quasi-monopole d'expertise

L'institution détient aujourd'hui les principaux outils de formulation et de mise en œuvre de la politique publique de sécurité routière en Californie, même si elle dépend des gouvernements californien et fédéral pour son financement. Elle détient un quasi-monopole dans la gestion du risque routier en Californie du fait de son mandat et du développement de politiques contractuelles avec les autres niveaux de gouvernement. Elle dispose aussi de ressources matérielles sans commune mesure avec les autres polices ou administrations. Aujourd'hui, la CHP regroupe plus de 10 000 agents dont 7 000 officiers de police. En termes d'effectifs, elle est la première police de la route des États-Unis, la troisième agence policière de Californie et la cinquième des États-Unis. Disposant d'un budget annuel dépassant le milliard de dollars, elle est dotée d'un matériel spécialisé et adapté à la mission de sécurité routière (radars embarqués sur les motos et les voitures, par exemple). Plus récemment, des caméras vidéo ont été installées dans des véhicules de patrouille, ce qui est présenté comme un outil de dissuasion pour des contrevenants pouvant adopter une attitude agressive et aussi, en cas de contestation, comme un moyen de les confronter à leur état d'ébriété. La CHP dispose aussi d'un matériel coûteux, dont l'efficacité sur les routes est discutée (hélicoptères et avions), mais qui constitue un indicateur symbolique de la modernité des outils dont dispose l'organisation. Pour autant, deux autres types de ressources expliquent ce quasi-monopole : le professionnalisme des officiers de la CHP et la participation de l'institution à la production normative dans le domaine de la sécurité routière.

Le professionnalisme des officiers de la CHP s'exprime à travers l'expertise détenue qui s'appuie, par exemple, sur la centralisation des données locales de sécurité routière sous la responsabilité de la CHP (*Integrated Statewide Traffic Record System*). La CHP connaît également une sorte d'essaimage de ses agents dans d'autres agences de sécurité. Ses membres sont très présents dans les

organismes essentiels au développement de la politique de sécurité routière, à l'exemple du California Office of Traffic Safety qui reçoit les financements fédéraux et les dispatche sur différents projets ciblés. Elle a aussi, au fil du temps, établi des standards professionnels qu'elle s'efforce de diffuser auprès des polices locales. Son professionnalisme est d'autant plus affirmé qu'il s'appuie sur un corporatisme fort en lien avec la dimension paramilitaire de l'institution et l'existence d'une école de formation préprofessionnelle dotée du monopole de sélection et de formation des agents en uniforme. Depuis le début des années 1970, le *Commissioner* et le *Deputy Commissioner* sont choisis au sein du corps des officiers de la CHP. La sortie du poste de *Commissioner* du *spoils system* témoigne d'une autre manière de la clôture du corps professionnel sur lui-même. Ce corporatisme est également entretenu par les interventions des représentants de l'institution auprès du Congrès californien ainsi que par l'association des anciens officiers (CAHP), dépourvue de concurrente et à laquelle adhèrent plus de 90 % des officiers.

La CHP est aussi devenue une instance de régulation au sens étroit du terme, c'est-à-dire qu'elle participe à la rédaction des normes de sécurité routière, de manière directe et indirecte. Elle dispose d'un pouvoir d'influence considérable sur la loi au niveau de l'État, grâce à un bureau juridique, placé directement sous l'autorité du *Commissioner*. Les propositions de loi sont soumises aux expertises de ce bureau. Chaque année, il adresse également ses propres propositions aux parlementaires. Il exerce aussi ce rôle d'expert législatif auprès des élus locaux. Au final, il est un des principaux producteurs de la norme juridique dans le domaine de la sécurité routière en Californie. Grâce aux interventions de la CAHP, les policiers de la route utilisent aussi une autre forme de *lobbying*, plus conforme au modèle libéral d'intervention des groupes d'intérêt. Celle-ci est d'ailleurs représentée par un cabinet d'avocats chargé du *lobbying* auprès de l'appareil législatif californien et, dans ce cadre, revendique de nombreuses interventions pour influencer la législation. Enfin, pour ses chefs, la CHP doit servir de modèle en imposant, par

l'exemple, son expertise et ses standards aux autres agences qui ont une activité de police de la route. Elle dispose pour cela d'atouts majeurs, à l'image de la standardisation des comportements et références professionnels de ses agents. L'administration californienne n'hésite pas non plus à donner des conseils au niveau national.

La normalisation des activités policières de la CHP

À l'origine, la CHP est une police « hors norme » au sein du système policier existant en Californie et, plus largement, aux États-Unis puisqu'il s'agit d'une police de rang étatique et que sa mission cardinale est la régulation du trafic et des risques routiers. Aujourd'hui, cette « a-normalité » s'est estompée. L'État de Californie a su préserver les apparences de sa police de la route tout en la laissant se transformer en police *sur* la route [Hamelin, Spenlehauer, 2006]. Cette formule, sans doute trop lapidaire, vise à éclairer la relative déspecialisation des activités de la CHP par la prise en charge croissante d'activités de police générale.

L'extension progressive des prérogatives de la CHP ne va cependant pas de soi. Au début des années 1950, les représentants de l'État de Californie notent que les membres de la CHP passent beaucoup d'heures à effectuer des activités autres que celles attribuées juridiquement à la patrouille et leurs recommandations visent à corriger ce qu'ils considèrent comme une dérive¹¹. Ils demandent que les activités des officiers soient recentrées sur l'application du *California Vehicle Code*, estimant même que l'examen du permis des conducteurs de bus scolaire ou l'inspection des bus scolaires ne devraient pas faire partie de leurs tâches. Pour autant, ils acceptent que les *patrolmen* soient appelés en renfort par les polices locales pour des infractions au code pénal et leur concèdent un rôle de coordination des problèmes rencontrés par les agences locales dans le domaine de la sécurité routière. La position des parlementaires est donc suffisamment ambiguë pour autoriser un élargissement de son champ d'action.

.....

(11) « Ces activités font fortement diminué l'efficacité avec laquelle la CHP accomplit sa mission cardinale qui est de faire respecter la loi routière, comme il est établi dans les sections 9 et 11 du Vehicle Code », dans la lettre de présentation, par une sous-commission des finances du Sénat, d'un rapport spécial sur la CHP [Senate Finance Subcommittee, 1953].

Les activités de régulation du trafic des officiers de la CHP sont d'ailleurs multiformes. Au cours des années 1950, une grande partie de leur temps est consacrée à renseigner des automobilistes perdus, à changer les pneus de véhicules en panne, à effectuer des transports médicaux d'urgence, à escorter des personnalités, etc. [Foss, 1960]. Au début des années 1970, les officiers de la CHP classent leur activité, de la plus importante à la moins importante, ainsi : facilitation de la circulation, distribution de contraventions, enquête d'accident, assistance aux automobilistes et inspection des véhicules. En août 2003, lors d'entretiens réalisés au quartier général de la CHP, deux des représentants de la CHP interrogés se sont divisés sur la principale fonction remplie par l'institution. Pour le premier – un civil –, la mission principale de l'institution est d'assurer la sécurité sur les routes (*traffic safety*); pour le second – un officier – il s'agit de la gestion des flux (*traffic flow*).

La CHP développe de nombreuses actions « a-répressives » (services aux usagers de la route, programmes d'éducation et de sensibilisation, participation au milieu associatif) qui ne doivent en aucun cas être considérées comme accessoires. L'entretien d'un environnement sécurisé, l'assistance aux usagers et la dispense de services techniques sont conçus comme des outils permettant d'accroître l'acceptabilité du contrôle et de la sanction. Ces fonctions, renforcées par le caractère principalement dissuasif donné aux patrouilles (*in-view patrol*), s'accompagne néanmoins d'un traitement de l'infraction brutal qu'illustre la notion emblématique de « tolérance zéro ». Il y aurait une forte probabilité, pour les usagers de la route, d'être contrôlés et la certitude d'être condamnés en cas d'infraction. Le travail de la CHP bénéficie d'ailleurs du soutien de juges peu enclins à la tolérance [Carnis *et al.*, 2004]. Dans les faits, les représentants de la CHP développent un discours plus nuancé en faisant référence au « facteur humain ».

Ces officiers de police de la route sont accaparés par des tâches diverses dont certaines se révèlent éloignées de la gestion du trafic et de ses risques. La CHP fait de la police criminelle, même si celle-ci n'est pas au cœur de l'identité professionnelle des policiers de la route. Elle agit aussi

comme une police de tranquillité publique, à travers des activités comme la sensibilisation à la sécurité routière dans les écoles et au cours de cérémonies religieuses, ou bien à travers l'entretien d'une concertation avec le milieu associatif. D'autres fonctions relèvent de la lutte contre la délinquance urbaine, de la préservation de l'ordre public ou encore de la lutte contre le terrorisme. Les officiers de la CHP font du maintien de l'ordre, même si cela ne constitue pas l'objet principal des demandes formulées par les instances gouvernementales. On en trouve des exemples lors des jeux olympiques de Los Angeles en 1984 ou, en 1992, lorsque plus de deux mille officiers de la CHP sont mobilisés pour protéger les biens et les personnes, au cours des émeutes de Los Angeles¹².

Cette diversification des responsabilités de la CHP en matière de sécurité publique est encore renforcée avec l'incorporation, en 1995, de la California State Police. La Californie adopte le modèle dominant dans la plupart des États américains en se dotant d'une agence gouvernementale unique en charge de la sécurité intérieure. La normalisation de l'organisation de l'État californien en matière de sécurité publique conforte la centralité de la CHP. De manière plus conjoncturelle, de nouvelles responsabilités lui ont été confiées après le 11 septembre 2001, telle que la surveillance des principaux ponts californiens et des centrales nucléaires. Elle développe également des activités de renseignement antiterroriste et produit même une cassette sur l'anthrax diffusée à plus de cinq mille entreprises et agences publiques californiennes; ce qui permet au *Commissioner* de demander une augmentation de ses effectifs pour «*veiller sur la Californie et garder sa population saine et sauve*» [CHP, 2001, p.3].

Conclusion

La spécialisation fonctionnelle n'est plus, aujourd'hui, ce qui caractérise cette institution policière et l'activité de ses agents, même si le «P» de CHP signifie toujours «*Patrol*» et non «*Police*». Ce n'est d'ailleurs qu'un des nombreux

♦♦♦♦

(12) «*En tant que principale agence de lutte contre la criminalité, la CHP a été appelée à jouer un rôle majeur dans la protection des droits, de la vie et des biens des Californiens au cours de cette émeute*», dans la préface du *Commissioner* [California Highway patrol, Office of Research and Planning, 1993].

paradoxes sur lesquels s'est construite la singularité de cette institution. Le modèle offert par la CHP s'est, en effet, construit pas à pas et est aujourd'hui le résultat d'une histoire longue et profondément inscrite dans l'histoire policière, mais aussi économique et sociale de la Californie. Pour autant, le détour historique ne fait pas uniquement ressortir la singularité de l'institution. Il permet aussi de cerner les ressources dont elle a su user pour imposer et maintenir sa centralité au sein du système d'action publique de sécurité routière californien et, dans une certaine mesure, l'étendre au niveau fédéral.

Parmi celles-ci figure d'abord le fait que l'activité de la CHP n'a jamais été réduite à la répression des délits routiers, c'est-à-dire à sanctionner le non-respect du code de la route *in situ*. La légitimité de cette institution policière et l'acceptabilité sociale de la répression passent aussi par le développement de fonctions « a-répressives ». Ensuite, la police de la route est, en Californie, une composante spéciale mais à part entière, à la fois du système d'acteurs intéressés par la sécurité routière et du système policier général. Elle n'est en aucun cas un acteur isolé. Elle participe, non seulement à la gouvernance des politiques de sécurité routière, mais également à celle des politiques de sécurité publique. Or ces ressources peuvent être données à d'autres polices de la route dans d'autres espaces et en cela offrir un modèle sur lequel appuyer des réformes de la prise en charge policière du risque routier.

■ **Fabrice HAMELIN**

GARIG-INRETS

BIBLIOGRAPHIE

- BECHTEL (H.K.), 1995, *State Police in the United States: a Socio-Historical Analysis*, Westport, Greenwood Press, 179 p.
- BROWN (E.G.), 1959, « A New Governor on Traffic Safety », *Traffic Digest and Review*, july, p.13-14.
- CALIFORNIA HIGHWAY PATROL, Office of Research and Planning, 1993, *1992 Response to Civil Unrest Sparked by the Rodney King Incident Trail Verdicts* (State California Library, H327 C59).
- CALIFORNIA HIGHWAY PATROL, Office of Public Affairs, 2001, *Perspectives 2001*.
- CARNIS (L.), HAMELIN (F.), SPENLEHAUER (V.), 2004, *Les polices de la route: une approche comparée États-Unis, Nouvelle-Galles-du-Sud et Nouvelle-Zélande*, rapport établi conformément à la convention de recherche n° 02/1023, Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité, 156 p.
- CATO (E.R.), 1934, *Recommendations for the Future Improvement of the CHP*, octobre.
- CRATE (J.R.), 1993, « A Dangerous Device: with the Car Came Carnage – and the War's Not Over Yet », *Automotive News*, september 21, p. 154-161.
- DEPARTMENT OF CALIFORNIA HIGHWAY PATROL, 1973, « Man Power Task Force Report », *Road Patrol Needs*.
- DIEU (F.), 1999, *Politiques publiques de sécurité*, Paris, L'Harmattan, 254 p.
- DOUTHIT (N.), 1992, « August Vollmer, Berkeley's First Chief of Police, and the Emergence of Police Professionalism », in MONKKONEN (E.H.) (ed.), *Crime & Justice in American History, Historical Articles on the Origins and Evolution of American Criminal Justice* (vol.5, part. 1), Munich, London, New York, Paris, Saur, p. 92-119.
- EASTMAN (J.W.), 1984, *Styling versus Safety: The American Automobile Industry and Development of Automobile Safety, 1900-1966*, Lanham, University Press of America, 296 p.
- FOSS (P.O.), 1960, *Reorganization and Reassignment in the California Highway Patrol*, University of Alabama Press, 26 p.
- GAMMAGE (A.Z.), 1959, *The California Highway Patrol: a Study in Administration*, PhD, University of Texas, Austin, 383 p.
- GREEN (S.D.), 2002, « Dangers Old and New: the History of Traffic Safety », *Traffic Safety*, 102-3, p.8-11.
- GUARNIERI (M.), 1992, « Landmarks in the History of Safety », *Journal of Safety Research*, vol. 23, p. 151-158.
- HAMELIN (F.), SPENLEHAUER (V.), 2006, « Road Policing as a State Tool: Learning from a Socio-Historical Analysis of the California Highway Patrol », *Policing and Society*, septembre, 35 p. [à paraître].
- KLETZLEN (A.), 2000, *L'automobile et la loi. Comment est né le code de la route*, Paris, L'Harmattan, 209 p.
- KREML (F.M.), 1946, *Report on the California Highway Patrol to the Senate Interim Committee on Governmental Reorganization*, octobre.

BIBLIOGRAPHIE

- KREML (F.M.), 1954, «The Specialized Traffic Division », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 291, janvier, p. 63-72.
- KREML (F.M.), 1958, «Police, Prosecutors and Judges», *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 320, novembre, p. 42-52.
- LEGISLATIVE ANALYST, 1960, *The California Highway Patrol: a Review of its Organization, Functions and Operations*, 12 avril.
- MANNING (P.), 1991, «Community Policing as a Drama of Control» in GREENE (J.R.), MASTROFSKI (S.D.) (eds.), *Community Policing, Rhetoric and Reality*, New York, Praeger, p. 24-47.
- MCENNIS (L.J.), 1952, «The Background and Development of the Traffic Institute of Northwestern University», *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science of Northwestern University*, 42-5, janv-fev., p. 663-673.
- MONJARDET (D.), 1996, *Ce que fait la police: sociologie de la force publique*, éditions La Découverte, Paris, 316 p.
- MOYNIHAN (D. P.), 1988, «Tribute to William Haddon, Jr.», *Bulletin of the New York Academy of Medicine*, vol. 64, n° 7, sept-oct., p. 605-616.
- NATIONAL SAFETY COUNCIL, 1916, *Proceedings of the National Safety Council*, Fifth Safety Congress.
- NATIONAL SAFETY COUNCIL, 1926, *Proceedings of the National Safety Council*, Fifteenth Safety Congress.
- NATIONAL SAFETY COUNCIL, 1927, *Proceedings of the National Safety Council*, Sixteenth Safety Congress.
- ROBERTSON (L.S.), 1988, «Driver Education: The Mix of Science and Ideology», *Bulletin of the New York Academy of Medicine*, vol. 64, n° 7, sept-oct., p. 617-622.
- ROCHÉ (S.), 2004, «Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes: contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure», *Revue française de science politique*, vol. 54, 1, février, p. 43-70.
- SENATE FINANCE SUB-COMMITTEE, 1953, *Report on California Highway Patrol*, march 4. (California State Archives, 69-404)
- WILLIAMS (S.J.), 1963, «The Formative Years», *Traffic Safety*, mai, p. 14-15, 42-43.

L'histoire presque centenaire du policing de la route néo-zélandais se caractérise par un triple mouvement, maintenant abouti, d'étatisation, de professionnalisation et de « policiarisation ». Et ce, à partir d'une mosaïque de petites agences locales de trafic construites ad hoc et disposant de faibles pouvoirs de police. Aujourd'hui, la Road Policing Branch de la police néo-zélandaise représente un quart du budget de cette dernière et emploie un cinquième de ses effectifs. Indéniable success story du new public management, cette police de la route affiche des performances et un système de gestion de l'activité tout à fait remarquables. Mais pour combien de temps encore ? Là est la question.

La police de la route néo-zélandaise est un laboratoire

par Vincent SPENLEHAUER

Le *policing* de la route néo-zélandais est, lentement mais sûrement, passé d'une configuration en mosaïque de petits « *traffic departments* » (services locaux de la circulation) locaux, agissant en marge de la Police nationale au début du XX^e siècle, à une situation très avantageuse aujourd'hui¹. Il est désormais reconnu comme « *core business function*² » de cette même Police nationale, dont il occupe 20 % des agents

•••• (1) Le présent article se fonde sur une enquête effectuée en Nouvelle-Zélande en septembre 2004 dans le cadre d'une recherche sur les polices de la route anglo-saxonnes, financée par la Délégation interministérielle à la sécurité routière (DISR) et pilotée par l'IHESI [Carnis et al., 2005]. Notre grille d'analyse (institutionnelle, organisationnelle, professionnelle et diachronique) s'est fortement inspirée de celle employée par Dominique Monjardet [1996] dans son travail magistral sur la police française.

(2) Un champ majeur d'activité.

assermentés et représente le quart du budget. Doit-on alors verser dans une commode interprétation fonctionnaliste ? La part cruciale des usages de la route dans la vie socio-économique de nos sociétés oblige-t-elle inéluctablement l'institution policière à prendre en charge leur régulation ? Ce n'est pas si simple. Certes, le formidable développement de l'automobile a permis l'éclosion de groupes professionnels – les policiers de la route – pouvant faire valoir avec succès leur (grande) utilité sociale selon le modèle parsonien des professions [Parsons, 1939]. Mais ces démarches de valorisation professionnelle peuvent entrer en conflit avec d'autres démarches de même type [Abbott, 1988] – celle de la police dite « criminelle », par exemple – dans le cadre d'un jeu aux règles changeantes. En Nouvelle-Zélande, ces dernières apparaissent d'autant plus modifiables que comme on le montrera, l'arbitre principal, le gouvernement, est tout sauf impartial et que la réforme du *new public management* des années 1980 a durablement mis le changement dans l'administration publique en phase avec le rythme des changements gouvernementaux. Il n'est ainsi pas exclu que, dans vingt ans, on dise des années 1995-2005 qu'elles ont représenté l'âge d'or du *policing* de la route néo-zélandais.

Le présent article retrace l'histoire des figures concrètes du *policing* de la route néo-zélandais et suit donc globalement un plan chronologique divisé en trois périodes. La première période, 1918-1989, voit la formation et le développement d'un groupe professionnel spécifique qui s'étatise sur plusieurs décennies et établit avec la Police nationale néo-zélandaise un *modus vivendi* stable. La seconde période qui va de 1989 à 1995 est le théâtre du bouleversement institutionnel, organisationnel et professionnel de la police de la route néo-zélandaise induit par la déferlante du *new public management*. Cette police quitte notamment le ministère des Transports pour être intégrée, et en fait fortement déstructurée, au sein de la Police nationale. Au cours de la troisième période, la police de la route se restructure pour devenir une sorte de temple de la performance au sein de la police générale.

1918-1989 : genèse et étatisation du *policing* de la route néo-zélandais

Des débuts locaux et urbains

En Nouvelle-Zélande, une police nationale, urbaine, dispose du monopole de l'action policière. Après la Première Guerre mondiale, lorsque la motorisation du transport routier prend son essor, cette police attache peu d'importance à la montée exponentielle des problèmes de congestion, d'accidents mineurs, de stationnement anarchique ou de détérioration des rues [Woolston, 1996]. Seuls les accidents corporels et les conduites en état d'ivresse l'intéressent. De ce fait, dès le début des années 1920, la plupart des quelque trois cents *local authorities* – *cities* ou *burroughs* – que compte le pays prennent l'initiative de recruter des agents municipaux spécialement affectés à la régulation et à la pacification des affaires routières urbaines. Des embryons de codes de la route locaux apparaissent ici et là. En 1924, un *Motor Vehicle Act* est voté au Parlement qui s'attache principalement à définir un cadre général pour l'immatriculation des véhicules à moteur et l'obtention d'un permis de conduire. Par exemple, l'État fixe l'âge minimal de conduite à 15 ans, la conception des tests d'aptitude à la conduite restant à la discrétion des municipalités.

L'État fait véritablement son apparition sur la scène du *policing* de la route en 1926 lorsque la Main Highways Board (MHB) (Direction nationale des routes) indique aux collectivités territoriales qu'elles peuvent augmenter légèrement leurs effectifs de policiers de la route afin de contrôler le trafic routier sur le réseau de rase campagne, et ce en échange de subventions idoines [Ministry of Police, 1991]. La sécurité routière n'est alors pas un souci majeur. Malgré une forte et continue augmentation (69 accidents

mortels en 1921, 176 en 1928), les accidents de la route restent encore peu nombreux comparés à d'autres risques comme les accidents du travail. Pour la MHB, il s'agit de préserver les infrastructures routières³ et de vérifier que les vignettes et autres taxes générant les revenus nécessaires pour entretenir et aménager les routes ont bien été acquittées. Mais cette hiérarchisation des priorités change avec le recrutement d'une quinzaine de *highway officers*⁴ (agents de la circulation) qui se font rapidement l'écho de l'existence d'une insécurité routière non négligeable en zone rurale et l'incapacité de la police, mal équipée et trop urbaine, à juguler ce problème. De surcroît, en 1929, l'État néo-zélandais se dote d'un Transport Department (TD, département des Transports, petit ministère) mettant en concurrence route, rail et mer sur le plan de la sécurité. En 1930, sous son égide, une conférence nationale de tous les policiers de la route du pays est organisée sur le thème de la réduction des accidents. En résulte la limitation des vitesses à 45 km/h sur les routes non goudronnées. Une autre action clé du département des Transports porte sur l'uniformisation des cartes grises et des tests d'aptitude à la conduite. En 1935, la MHB, constatant que, malgré les financements offerts, les collectivités territoriales montrent peu d'entrain à affecter des policiers de la route en rase campagne, place ceux-ci sous sa coupe directe et en recrute trente supplémentaires [Ministry of Transport, 1992 ; Woolston, 1996].

De fait, globalement, la majorité des policiers néo-zélandais de la route reste alors implantée en territoire urbain et employée par les collectivités territoriales. Cependant, une petite police de la route de rang étatique et ayant la sécurité routière comme mission prioritaire existe bel et bien. Petite, cette police nationale de la route va néanmoins jouer un rôle déterminant dans la montée en puissance institutionnelle et professionnelle du *policing* de la route, dans l'absolu, et aussi par rapport au *policing* général. La configuration n'est plus celle d'une police nationale condescendant à laisser des employés communaux s'occuper des problèmes routiers. En 1935, prévaut plutôt une configuration où un département des Transports, fort de tous les policiers de la route néo-zélandais qu'il fédère, se bat pour

.....

(3) Le même sens des priorités a été observé en France [Kletzlen, 2000].

.....

(4) Par comparaison, en 1930, le *Traffic Department* de la ville d'Auckland (120 000 habitants), le plus important du pays, compte trente *traffic officers* (agents de la circulation).

••••

(5) La codification nationale et l'intensification de l'action des policiers de la route dans les écoles n'advient véritablement qu'en 1944 [Ministry of Transport, 1992].

élargir ses prérogatives et récupérer celles de la police, à l'exclusion du droit de poursuite judiciaire. En 1936, un National Road Safety Council (NRSC) (Conseil national de sécurité routière) voit le jour; il est présidé par le département des Transports et la police néo-zélandaise n'est pas invitée à y siéger. La ligne politique officielle suivie par ce NRSC consiste à minimiser symboliquement le caractère répressif du *policing* de la route afin de mieux rallier à sa cause les milieux de l'éducation⁵ et de la protection civile.

De plus en plus étatique, mais toujours urbaine et para-policière

En 1937, sous la houlette du département des Transports, un premier code national de la route est promulgué. La même année, les accidents avec dommages corporels cessent d'être le domaine réservé de la police. Il est ainsi permis aux policiers de la route d'intervenir sur les lieux d'accident, d'enquêter sur leur survenue avant que la police néo-zélandaise n'arrive, et de rédiger le cas échéant des procès verbaux d'infraction (hors alcool) que la police valide automatiquement. Un premier protocole d'enquête d'accident est institué. Avant cette date, la police néo-zélandaise se contentait de tenir un registre exhaustif des accidents mortels. Après cette date, les policiers de la route sont en capacité légale d'enquêter sur tous les accidents corporels et disposent d'un protocole d'enquête identique sur tout le territoire national. Il s'agit là d'un point capital. Malgré sa fragmentation institutionnelle et une professionnalisation à peine entamée, la police de la route de Nouvelle-Zélande parvient à s'organiser pour produire une expertise accidentologique solide, cohérente et surpassant de très loin celle détenue par la police. En plus de l'aide apportée aux polices locales de la route dans l'établissement de leurs stratégies opérationnelles, cette expertise accidentologique se traduit par un épaissement du Code de la route qui a pour effet d'élargir considérablement les pouvoirs de régulation des usages de la route de la police

de la route. La police néo-zélandaise est, elle, progressivement cantonnée à la gestion bureaucratique des poursuites judiciaires sur la base de dossiers d'infractions instruits, en amont, de plus en plus exclusivement par les policiers de la route.

Il s'agit d'un long processus. Il faut en effet attendre la fin des années 1960 et le développement d'éthylomètres fiables, rapides et petits pour voir le dernier domaine exclusif de la police néo-zélandaise être partagé avec les policiers de la route: la verbalisation des infractions d'alcoolémie. Nous n'entrerons pas ici dans le détail de ce processus, préférant en aborder deux points particulièrement saillants, celui du maintien du caractère urbain du *policing* de la route néo-zélandais et celui des liens extraordinairement pacifiques entre *policing* de la route et *policing* général (cf. *infra* «Police de la route et police générale»).

Reprenons notre histoire. Le département des Transports œuvre dans l'entre-deux-guerres à l'unification du cadrage cognitif [Di Maggio *et al.*, 1983] de tous les policiers de la route néo-zélandais en même temps qu'il met en place une politique nationale de régulation des usages de la route. Cette régulation entre alors progressivement dans le domaine régalien de l'État, processus qui va de pair avec une étatisation de la mosaïque du *policing* de la route néo-zélandais. Entre 1943 et 1950, près de cinquante petites polices de la route quittent le giron de leurs collectivités locales pour dépendre du département des Transports. En 1980, seuls les *traffic departments* des cinq plus grandes villes du pays n'ont pas rejoint le Ministry of Transport (MOT, ministère des Transports créé en 1969). Ils le feront entre 1987 et 1989, le City of Auckland Traffic Department fermant la marche. L'étatisation du *policing* de la route permet une gestion plus facile et moins coûteuse des moyens humains (*i.e.* carrières proposées) et matériels. L'uniformisation des métiers gagne également en profondeur. Un *training college* (centre de formation) pour les futurs policiers de la route ouvre ainsi à Christchurch (troisième ville du pays) en 1955.

En dépit de cette étatisation, l'enracinement urbain des policiers de la route demeure. Aujourd'hui encore, seul un tiers des agents de terrain de la police de la route

travaille en zone rurale alors que l'accidentologie mortelle y représente plus de la moitié du total. On a ici affaire à un phénomène que les économistes et les politologues qualifient de «*dépendance de sentier*» [Arthur, 1989] : certains états de fait et structures du passé, bien que globalement inadaptés à la situation présente, ne peuvent être modifiés que moyennant des investissements économiques et politiques pour l'instant rédhibitoires. Deux hypothèses explicatives peuvent être avancées. Premièrement, il est probable que les municipalités et la Police nationale se soient alliées pour marchander l'étatisation des polices de la route contre la localisation urbaine pérenne des hommes, pour des raisons de sentiment de sécurité générale ou l'assistance en cas de coups durs. Deuxièmement, la stabilité urbaine des policiers de la route révèle aussi que la mission de sécurité routière, bien qu'importante, n'est pas la seule à devoir être impérativement remplie : la fluidification du trafic, le stationnement gênant, le contrôle des papiers, l'intervention sur les lieux de petits accidents, etc., sont autant de tâches qui tirent les effectifs vers les zones fortement peuplées.

Police de la route et police générale

Un aspect déterminant de l'histoire de la constitution d'un service national de police de la route en Nouvelle-Zélande est celui des relations toujours pacifiques que cette police entretient avec la police officielle nationale [Wilson, Chappell, 1971]. À tous les échelons de cette dernière, un consensus règne quant à l'opportunité grandissante de se décharger au maximum des tâches de police de la route sur les *traffic officers* des collectivités territoriales, puis du département des Transports, et enfin du ministère des Transports. Comment expliquer cela ? Tout d'abord, les policiers classiques perçoivent une part importante des fonctions de police de la route comme ne relevant pas d'une véritable activité policière. Ensuite, le travail de *policing* de la route consiste à leurs yeux à harceler les

«honnêtes gens», ce qui peut nuire considérablement à la légitimité et à l'efficacité de leur travail, d'enquête criminelle notamment [Cooper, 2001]. Enfin, le développement institutionnel de la police de la route s'est effectué à côté de la police sans autre conséquence que de permettre des économies de temps, de budgets, et de faciliter sa réforme organisationnelle. La police de la route a montré concrètement à la police que le *policing* de la route, centré sur la sécurité routière, constituait une spécialité assise sur un appareil d'expertise conséquent et difficilement maîtrisable par des profanes⁶.

La passivité de la police face à la montée en puissance de la police de la route s'est doublée d'une faible capacité à la contrer en raison du caractère crucial de cette activité pour le ministère des Transports. La Nouvelle-Zélande est un pays de superficie équivalente à celle de la Grande-Bretagne. Sa population s'élève aujourd'hui à 5 millions d'habitants dont la majorité se concentre dans quelques pôles urbains fort éloignés les uns des autres. Néanmoins, la population rurale pèse d'un poids certain dans la gestion des affaires publiques (comme en France). Ainsi, construire, aménager, et entretenir le réseau routier d'un pays aussi grand et présentant une assiette fiscale aussi faible s'avère difficile. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner que la forte croissance du transport routier motorisé de personnes et de marchandises à partir des années 1910 ait suscité la formation d'une administration publique d'État conséquente et, en son sein, d'une police de la route chargée de deux types de missions économiquement primordiales : la régulation et la taxation des usages de la route ; la production d'une expertise apte à légitimer et faciliter un avantageux transfert économique : une part des économies réalisées en capital humain et charges hospitalières doit logiquement revenir à une administration des transports qui en a le plus grand besoin. En résumé, le surprenant laisser-faire de la police néo-zélandaise concernant une grande police de la route hors de son contrôle provient aussi de son impuissance à faire pièce à la grande motivation économique de l'administration des transports usant de cette police spécifique comme d'un instrument clé⁷.

••••

(6) Après la Seconde Guerre mondiale, l'envoi chaque année et à grands frais de quelques policiers de la route prometteurs, au cycle de formation au *policing* de la route du prestigieux Traffic Institute de la Northwestern University (Illinois, États-Unis), a contribué à cet effet de légitimation professionnelle. Celle-ci n'est sans doute pas pour rien dans le fait qu'en 1982 la Police nationale néo-zélandaise n'a absolument pas fait obstacle à l'installation d'un nouveau *Traffic College* indépendant scolairement et géographiquement du *Police College* [Ministry of Transport, 1992].

••••

(7) Aujourd'hui, la vision économique à l'origine de cette police de la route demeure encore très prégnante mais elle s'est d'une certaine manière retournée contre le ministère des Transports qui, depuis 1993, ne contrôle plus directement la police de la route. Ainsi, la plupart des acteurs interrogés considèrent que la création en 2000 d'une police de la route spécifiquement rurale (*highway patrol*) (patrouille routière) au sein de la *Road Police Branch* (division de police routière) de la police néo-zélandaise reflète l'arbitrage de politique publique suivant : pour l'État néo-zélandais, il est nettement moins coûteux de réduire le coût économique de l'insécurité routière par le *highway policing* (activité de police de la route) que par un programme d'aménagement routier (construction d'autoroutes, résorption de points noirs, etc.).

La formation, sans coup fêrir, par l'administration des Transports, d'une imposante police de la route a également bénéficié d'une configuration politique et institutionnelle aussi favorable que stable. Dans de nombreux pays, l'investissement public dans le *policing* de la route se trouve largement conditionné par un jeu politico-administratif d'arbitrage entre sécurité routière et sécurité intérieure. Un gouvernement national, toujours sensible aux arguments de sa haute fonction publique policière, considère, qu'à budget constant, faire plus de *policing* de la route signifie faire moins de *policing* général (police criminelle, maintien de l'ordre, etc.). En Nouvelle-Zélande, jusqu'au milieu des années 1980, les grandes décisions publiques relatives au *policing* de la route ne s'inscrivaient pas dans un tel schéma. En effet, avant les grandes réformes de l'État des années 1980, ce n'était pas le gouvernement mais le ministère des Finances – très sensible à des argumentations de calcul économique – qui avait la haute main sur le *policy making intersectoriel* [Miller, 2003]⁸. Ce dont a probablement profité le ministère des Transports en alignant le *policing* de la route sur la raison d'État économique.

....

(8) C'est de cet ouvrage collectif très complet que nous avons tiré la plupart de nos éléments sur le système politique, gouvernemental et administratif néo-zélandais.

1989-1995 : une période très mouvementée

L'étatisation du *policing* de la route néo-zélandais est menée à son terme en 1989 avec la création au sein de la Land Transport Division (direction des Transports terrestres) du ministère des Transports du Traffic Safety Service (TSS) (service national de sécurité du trafic) toujours distinct de la Police nationale néo-zélandaise. Cet apparent parachèvement institutionnel s'inscrit dans le cadre d'un régime politique caractérisé par un État-providence fort et interventionniste qui, au début des années 1980, revendique la moitié du PIB du pays [Duncan, 2004]. Or, ce régime « stato-centré » est précisément remis en cause et réformé à partir de 1984. Les conséquences sur la police de la route et la Police nationale vont être à la fois profondes et

nombreuses tout au long des années 1990 – intégration du TSS dans la police en 1993, notamment – et la situation évolue encore aujourd’hui.

Vents de réforme radicale

Il serait trop long d’expliquer pourquoi la Nouvelle-Zélande s’est en quelques années déprise de sa forte tradition étatique pour devenir « le » pays du *new public management* (NPM). En résumé, avec le retour des travaillistes au gouvernement en 1984, dans un contexte de marasme économique et de néo-libéralisme incarné par Margaret Thatcher et Ronald Reagan, une alliance s’est scellée entre :

- d’un côté, une jeune frange du parti travailliste qui, dix ans avant ses amis britanniques, souhaitait ardemment se donner les moyens de sa politique : se servir de l’État plutôt que de servir l’État et les groupes d’intérêts vivant à ses crochets ;
- de l’autre, des hauts fonctionnaires néo-libéraux de trois instances administratives clés⁹ – le Treasury (ministère des Finances), la Reserve Bank (Banque centrale) et la State Service Commission (instance de nomination des hauts fonctionnaires) – favorables à une grande vague de privatisations et à l’introduction de mécanismes de marché dans le fonctionnement du secteur public¹⁰.

La réforme de l’État néo-zélandais s’est effectuée selon les quatre principes suivants de la nouvelle gestion publique [Martin, 2003] :

- impliquer directement les ministres et leur ministère dans la nomination des directeurs d’administrations et d’entreprises publiques ; ces directeurs étant employés sur la base de contrats à durée déterminée et rémunérés en fonction de leur performance (loi dite du *State Sector Act* de 1988) ;
- redéfinir les rôles respectifs des ministres et des fonctionnaires travaillant pour eux, afin notamment que les demandes de performance adressées aux seconds correspondent à une clarification des moyens octroyés par les premiers (*Public Finance Act*, 1989) ;

♦♦♦♦

(9) Jusqu’en 1984, la haute administration néo-zélandaise disposait d’une large autonomie par rapport à un gouvernement se contentant d’édicter une politique générale constituant l’essentiel de l’intersection entre la sphère des *politics* (activité de conquête, d’exercice et de conservation du pouvoir gouvernemental) et la sphère des *public policies* (politiques publiques). La formation des politiques sectorielles, avec tous les choix en moyens budgétaires et humains que celles-ci comportent, se décidait en grande partie entre les trois instances administratives clés citées [Goldfinch, 2000].

♦♦♦♦

(10) Par comparaison, en France, à partir de 1983, c’est aussi sous la houlette d’une présidence et d’un gouvernement socialistes que la pensée néo-libérale a, soit été mise en pratique, soit fourni une justification efficace à un train similaire de réformes. Cependant, l’effet structurel de ces réformes s’est trouvé atténué par, d’une part, le cloisonnement et/ou la pluralité de la (haute) fonction publique française en corps de fonctionnaires fonctionnant comme autant de marchés du travail fermés, coïncidant fréquemment avec des départements ministériels spécifiques et disposant d’une autonomie « managériale » certaine ; d’autre part, l’existence d’un *spoils system* limité, mais suffisant pour permettre à certains membres du gouvernement ou de la majorité socialiste d’organiser une résistance à l’avancée pratique des idées néo-libérales étiquetées « de droite » [Hayward, Wright, 2003].

– séparer la fonction d'élaboration et de suivi des politiques publiques de la fonction de mise en œuvre de ces mêmes politiques publiques, afin que les gestionnaires exécutifs des politiques publiques aient l'efficacité et l'efficience comme objectif principal et non la conquête de plus de moyens¹¹);

.....
 (11) Principe de l'école dite du *public choice* [Orstrom, 1974].

– privatiser les activités commerciales du secteur public ou créer des entreprises publiques dont les directeurs doivent être nommés en conseil des ministres.

Le premier impact concernant la police de la route a consisté à précipiter l'étatisation du City of Auckland Traffic Department (CATD). En effet, le gouvernement décide en 1988 d'augmenter fortement la part du revenu des amendes routières lui revenant. Le CATD n'a dès lors plus les moyens budgétaires de subsister et rejoint à son tour le ministère des Transports. Par ailleurs, en 1989, suivant le principe numéro trois de la réforme, les policiers de la route du ministère des Transports forment un Traffic Safety Service, fort de 1 500 hommes.

Les ressorts néo-managériaux et extra-managériaux du projet de fusion de la police routière dans la police

En 1990, quelques mois après la création du TSS, des élections nationales amènent au pouvoir un nouveau gouvernement issu du *National Party* (droite) pour lequel la police constitue un instrument clé de « politique sociale ». Le *National Party* a affiché dans son programme électoral sa volonté de fondre le TSS dans la police. Ce projet de fusion représente le chantier prioritaire du très conservateur et controversé ministre de la Police, John Banks¹². Les nouvelles prérogatives légales conférées aux ministres par la réforme de l'État lui permettent de nommer à certains postes clés de la police des personnes qui n'entraveront pas le projet. Une démarche similaire est engagée à la tête du ministère des Transports, programme électoral oblige.

.....
 (12) Sur la biographie de John Banks on pourra se reporter notamment au site Internet suivant : www.natiomaster.com/encyclopedia/John-Banks.

John Banks ne manque au demeurant pas d'arguments. Primo, le Transport Safety Service effectue du *law enforcement*; sa place doit donc logiquement se situer au sein de l'institution policière. Secundo, l'application du NPM à l'État néo-zélandais oblige à dissocier conception et exécution des politiques publiques. Ainsi, la police de la route doit être clairement dissociée du ministère des Transports qui élabore la politique de sécurité routière. Tertio, des synergies peuvent émerger entre *policing* de la route et *policing* général. En échange de prêter main forte à la police sur tout un ensemble de tâches, la police de la route bénéficierait d'un substantiel fléchage du temps non affecté (*uncommitted time*) des policiers sur des missions de police de la route, notamment en matière d'opérations « coup de poing » de contrôle d'alcoolémie.

Cependant, tous les témoins¹³ des préparatifs de la fusion convergent pour affirmer qu'au-delà de l'argumentation officielle, le dessein de John Banks est tout autre : renforcer les rangs de la police d'environ mille agents assermentés et dédiés principalement à d'autres missions que celle de *traffic law enforcement*. Dans nos entretiens, John Banks est présenté davantage comme un ministre *pour* la police que comme un ministre *de* la police. Il aurait par ailleurs passé une alliance discrète avec le président de la *New-Zealand Police Association*¹⁴, George Harding, un non-policier souhaitant grossir les effectifs de son syndicat et diminuer l'obédience du syndicat concurrent, la *New-Zealand Police Officers' Guild*, réservé aux policiers assermentés¹⁵. Quoi qu'il en soit, la principale question soulevée par les protagonistes du projet de fusion porte sur le choix à effectuer entre :

- une fusion par « amalgame ». Dans le cadre d'une même organisation, les policiers de la route du TSS se coordonnent alors avec les autres policiers, mais ne se mélangent pas à eux et ne sont pas assermentés ;
- une fusion par « intégration ». Dans ce schéma, les deux catégories d'agents se mélangent, les policiers de la route sont assermentés officiers de police judiciaire comme les autres [Ministry of Police, 1991].

.....

(13) Notre enquête a comporté une trentaine d'entretiens semi-directifs.

.....

(14) Organisation syndicale.

.....

(15) Sans préjuger du sens stratégique de M. Harding, force est de constater qu'à la fin des années 1990 son organisation a absorbé l'organisation rivale. Rappelons qu'en Nouvelle-Zélande, comme dans beaucoup de pays anglo-saxons, les syndicats policiers gèrent, entre autres choses cruciales, les caisses de retraite de leurs membres.

Rendue publique, la perspective d'une fusion ne fait pas l'objet d'un consensus au sein de la police néo-zélandaise. Beaucoup de policiers doutent de la possibilité de détourner les policiers de la route de leur métier, de même qu'un nombre important de policiers ne souhaitent pas être confondus avec ceux qui « harcèlent les honnêtes gens sur les routes ». De fait, le projet de fusion procède clairement d'une démarche de type hiérarchique, comme le nouveau cadre de *policy-making* issu du NPM le permet.

Sans minimiser le caractère brutal [Easton, 1997] du projet, force est de constater qu'il a été intelligemment élaboré en deux étapes de consultation des principaux intérêts administratifs et professionnels en présence. La première étape, en 1990, obtient l'accord de toutes les parties prenantes sur le principe de la fusion en proposant de retenir la formule de l'amalgame. Un an après, en 1991, lorsque les esprits se sont accommodés de l'idée de fusion, la seconde étape remet en cause le choix de l'amalgame et impose celui de l'intégration : les policiers de la route seront assermentés et pourront être affectés à d'autres tâches que la police routière.

La fusion advient le 1^{er} juillet 1992. Mille cent agents du TSS rapidement assermentés migrent vers la police. Les témoins du processus sont unanimes : cette intégration se déroule dans un désordre certain pour les policiers de la route. La ligne de commandement hiérarchique du *policing* de la route se voit coupée à et par tous les niveaux hiérarchiques de la police. Le détournement par la police néo-zélandaise de la force de travail des anciens policiers de la route sur des missions de police générale ou criminelle est considérable.

Cependant, la sécurité routière néo-zélandaise n'a pas trop pâti de ce phénomène de détournement pour la raison suivante : l'action répressive des policiers de la route est alors, par nécessité, passée d'un régime opérationnel routinier dilué dans le temps et l'espace à un régime d'action « blitz¹⁶ » ciblant deux grandes catégories d'infractions – alcool et vitesse – et les usagers de la route les plus « risquophiles » : les « jeunes mâles ». Moins consommateur de temps de travail, ce régime d'action, renforcé alors

.....
(16) Selon l'expression des acteurs.

par la mise en place d'un dispositif de contrôle-sanction automatisé des vitesses (radars), s'est révélé très efficace car marquant davantage les esprits et les comportements¹⁷.

Profession « policiers de la route » : la revanche

Pendant que John Banks croit avoir réussi son « hold-up » de main-d'œuvre policière, le ministère des Transports continue à se restructurer selon les normes de la nouvelle gestion publique. Amputée du TSS parti à la police, la Land Transport Division du ministère des Transports se mue en 1993 en Land Transport Safety Authority (LTSA) (Autorité de la sécurité des transports terrestres). Il s'agit d'une agence publique indépendante (*crown entity*) ayant mandat de gérer, pour le compte d'un ministère des Transports rendu minuscule, les investissements publics néo-zélandais en matière de sécurité des transports. On doit prendre ici le terme « investissement » au pied de la lettre. En effet, la raison sociale de la LTSA – environ cinq cents agents – consiste en bonne partie, après discussion au sein du National Road Safety Council et accord du ministre des Transports, à acheter des heures de *policing* de la route à la police, à vérifier que ces heures sont bien prestées et que celles-ci diminuent pour la collectivité nationale le coût économique de l'insécurité routière¹⁸.

En 1995, la LTSA, après deux difficiles années de mise en place, peut enfin prendre de l'envergure. Le ministre des Transports accepte de doubler son budget de sécurité routière en deux ans [Vulcan *et al.*, 2000]. Aussi veut-elle s'assurer que le nouvel investissement dans le *policing* de la route qui en découle sera bien rentabilisé. Si les indicateurs de sécurité routière sont en progrès, la LTSA voit remonter vers elle des éléments d'information qui laissent à penser que la police pourrait travailler plus et mieux pour le même prix : la LTSA finance déjà environ plus de 10 % de son budget. Les anciens collègues du TSS font savoir que le remplissage quotidien des fiches de temps ouvrées confine à la fumisterie¹⁹, qu'aucune formation sérieuse aux divers

♦♦♦♦

(17) D'innovantes campagnes publicitaires accompagnant ces opérations de contrôle et de sanction voient également le jour à cette époque sous l'égide de la LTSA.

♦♦♦♦

(18) Sur cet équivalent néo-zélandais de la politique de service public thatchérienne dite de « *value for money* », cf. Carnis, Hamelin [2005]; Guria [1999].

♦♦♦♦

(19) Cette affaire de trucage de chiffres est débattue sur la place publique. Cf. l'article « *Police falsify time sheets* » (la police truque les chiffres de ses temps d'activité) dans le *New Zealand Herald* du 7 mars 1996.

....

(20) De leur côté, les antennes régionales de la LTSA se plaignent de leur faible autonomie stratégique et budgétaire qui les rend peu crédibles dans les négociations avec les commissaires de police, lesquels, sauf exception, ne sont pas issus du TSS.

....

(21) Par exemple, à la proposition « *Unless there is a blitz on, you seldom see an alcohol checkpoint* » (en dehors des opérations coup de poing exceptionnelles, vous voyez rarement des contrôles d'alcoolémie), 60% des répondants disent être d'accord en 1994, et 67% en 1995.

....

(22) La maîtrise, au moins intellectuelle si ce n'est pratique, des principes fondamentaux de l'évaluation des politiques publiques est une des caractéristiques importantes des administrations publiques du monde anglo-saxon [Spencehauer, 1995].

métiers de la route n'est dispensée aux policiers, que de ce fait un nombre croissant de procédures judiciaires pour infraction au Code de la route sont annulées par les tribunaux, etc.²⁰. Les sondages réguliers d'opinion commandés par la LTSA confirment la situation problématique du *policing* de la route post-fusion. Le nombre de Néo-Zélandais pensant avoir peu de chances d'être contrôlés et sanctionnés pour excès de vitesse ou d'alcoolémie croît de façon inquiétante.²¹

À la mi-1995, la LTSA et la police néo-zélandaise demandent conjointement que le *policing* de la route fasse l'objet d'une inspection indépendante (*peer review*). Trois « pairs » australiens sont alors sollicités et acceptent de la conduire : deux venant de la police de la route de l'État de Victoria (Melbourne), le troisième officiant en Nouvelle-Galles-du-Sud (Sydney). Une cinquantaine de responsables de la police néo-zélandaise, de la LTSA, des collectivités locales, du ministère des Transports, etc., sont auditionnés. À la fois documenté et lapidaire, le rapport d'inspection [New Zealand Police, 1996] propose avec force arguments que :

- compte tenu des enjeux socio-économiques de la sécurité routière et de l'efficacité avérée du *policing* de la route dans ce domaine, cette activité soit reconnue comme une branche fonctionnelle centrale de l'institution policière (*core business function*) au même titre que la police criminelle ;
- la spécificité des compétences liées à la police de la route soit reconnue au sein de la police sur le plan professionnel et organisationnel : formation d'un Dedicated Traffic Enforcement Group (DTEG) (groupe dédié à la police de la route) ayant pouvoir de solliciter, comme la police criminelle, des *general duties policemen* (gardiens de la paix) ;
- en sus de la mesure des heures passées au *policing* de la route, ce qui est accompli pendant ces heures (*output*) soit rapporté obligatoirement aux indicateurs de sécurité routière (*outcomes*)²² ;
- le niveau pertinent de planification opérationnelle soit celui de la région ou du district dans le cadre d'un comité partenarial détaillé de sécurité routière, présidé par la LTSA et impliquant la société civile (*communities*).

Le *peer review group* précise bien que ses propositions ne visent pas du tout à restaurer l'ancien Traffic Safety Service, ce qui est vrai. Primo, contrairement au TSS, le Dedicated Traffic Enforcement Group (DTEG) recommandé disposera de ses propres OPJ (disparition d'un élément de dépendance). Secundo, un droit de tirage conséquent sur le temps de travail des *general duties policemen*, notamment pour mener des « blitz » ou pour effectuer des enquêtes d'accidents non corporels, sera également accordé au DTEG. Enfin, le DTEG proposé fonctionne très différemment du TSS : ses performances ont vocation à être mesurées, surveillées, évaluées. Globalement, ce que propose avec force le *peer review group* c'est une formidable montée en puissance de la police de la route au sein de la police, c'est-à-dire le contraire du dessein en filigrane du projet de fusion de 1990.

De 1996 jusqu'à aujourd'hui : une situation flamboyante qui pourrait ne pas durer

Le rapport d'inspection des pairs australiens objective également aux yeux des policiers néo-zélandais l'importance du pouvoir budgétaire et organisationnel dont dispose la LTSA sur leur institution. Partant, on peut considérer ce rapport comme « autoprophétique ». Pratiquement, la plupart des recommandations du rapport ont été suivies d'effets.

Une montée en puissance objective de la police de la route

En 1995, la police néo-zélandaise consacrait 12 % de ses heures ouvrées à la sécurité routière ; en 2000, ce chiffre s'élève à 22 %. Évolution d'autant plus considérable que le chiffre de 12 % de 1995 était probablement surestimé (trucage des chiffres des temps passés) et que celui de 22 %

de 2000 est fiable. À partir de 1996, l'exposé des performances du *policing* de la route dans les rapports annuels de la police néo-zélandaise se fait de plus en plus analytique. Ainsi, le détail des types d'infractions constatées gagne en profondeur. Par ailleurs, la forte augmentation des chiffres d'infractions constatées pour la plupart des types indique que la pression du *policing* de la route « sur tous les fronts » croît elle aussi fortement, et il est difficile d'imaginer qu'un autre facteur que le développement de la police de la route après 1996 soit à l'origine de ce phénomène. On note, par exemple, qu'en 1994 le dispositif de radars automatiques produisait 90 % du total des procès-verbaux de vitesse ; en 2003, cette part ne s'élève plus qu'à 50 %. En termes d'effets sur la sécurité routière, les chiffres sont aussi éloquentes. Malgré une courbe d'immatriculation ou de kilométrage parcouru qui se redresse fortement à partir de 1995, le nombre de morts et de blessés graves continue à baisser au même rythme qu'avant 1995.

Une organisation plus morcelée et fragile qu'il n'y paraît

Conformément aux recommandations du *peer review group* australien, un DTEG communément appelé *Road Policing Branch* est mis en place. Le terme de « *branch* » n'est en fait pas très approprié car il donne du fonctionnement de la police de la route néo-zélandaise une image excessivement hiérarchisée, séparée du reste de la police, et cohésive. La réalité se présente sous un jour plus bigarré.

Sur le plan territorial, la police néo-zélandaise est divisée en douze districts, chacun sous la responsabilité d'un district commander. Cette organisation territoriale de la police « classique » est doublée, sans correspondance parfaite, par celle de la police de la route gérée par des (local) *road policing managers*. Il n'existe en pratique pas de relation hiérarchique entre ces deux positions. Le responsable local de la police de la route a la charge de superviser les activités des différentes unités territoriales de police de la route comme les *traffic alcohol groups* (unités de lutte contre

l'alcool au volant et leurs *booze-buses*) (bus de contrôle-sanction des infractions alcool), les *motorways units* (pelotons d'autoroute), les *traffic accident investigation units* (unités réalisant les enquêtes d'accident), les *highway patrol units* (unité de police de la route en territoire rural²³), etc. Le *road policing manager* s'assure également que les policiers non spécialisés du district consacrent bien le tiers contractualisé de leur temps de travail à différentes actions programmées (*strategic hours*) de *policing* de la route, en collaboration ou non avec les unités spécialisées.

On constate que l'agence opérationnelle territoriale spécialisée du *policing* de la route est loin de fonctionner séparément du reste de la police (même si les échanges avec la police criminelle sont très ténus). Le responsable régional de la LTSA forme avec le *road policing manager* local le tandem directorial de la « territorialisation » de la politique nationale de sécurité routière. Pour ce faire, ils s'appuient sur des comités locaux de sécurité routière où siègent les *road safety coordinators* des collectivités locales concernées, des agents territoriaux de l'Accident Compensation Commission (société étatique d'assurance), des représentants associatifs, etc.²⁴. En définitive, on observe bien un mode de gestion globalement déconcentré, relativement spécialisé et partenarial du *policing* de la route, ainsi que le recommandait le *peer review group* de 1995-1996.

Pour autant, le cadre de gestion de la police de la route et de son activité ne s'avère pas aussi intégré et territorialisé qu'il n'y paraît. Par exemple, la Commercial Vehicle Investigation Unit²⁵ (CVIU) (Unité de contrôle des véhicules commerciaux) qui compte cent dix agents ne ressortit pas de ce cadre. C'est une unité nationale dont le chef rapporte directement au *national road policing manager* de Wellington, lui-même en relation avec la direction centrale de la LTSA. Par ailleurs, les agents de la CVIU n'entretiennent aucune relation routinière de travail avec les autres policiers de la route.

Une indépendance similaire caractérise l'ensemble des *school road safety education units* (SRSEU) (unités scolaires d'éducation à la sécurité routière) de la police de

♦♦♦♦

(23) La *highway patrol* de la police néo-zélandaise, forte de 225 policiers, a été créée en 2000. Elle correspond officiellement à une problématique de sécurité routière car, comme mentionné plus haut, l'accidentalité routière rurale constitue le parent pauvre de l'action publique de sécurité routière. Mais la *highway patrol* répond également à un objectif politique suite au retour au pouvoir des travaillistes emmenés par la Premier ministre Helen Clark (par ailleurs docteur en science politique, spécialiste du monde rural). En effet, le profil des *highway patrolers* offre un bon compromis entre une police « classique » vue comme potentiellement violente et arbitraire et une police de proximité en quête d'identité professionnelle.

♦♦♦♦

(24) Ces comités locaux de sécurité routière, leur constitution *via* cooptation ou non, leur fonctionnement, etc., forment d'excellents objets d'étude sur la question de la gouvernance pour tout chercheur souhaitant concilier une approche institutionnaliste [Rhodes, 1997] et une approche sociologique. Cf. l'indémoudable Selznick [1949]. Ils offrent en tout état de cause une justification supplémentaire à la nécessité d'un passage d'un cadre analytique « politiques publiques » à un cadre « action publique », passage préconisé par Thoening [1994].

♦♦♦♦

(25) La « terreur » des camionneurs et des entreprises de transport routier de fret, qui existait déjà du temps du Transport Safety Service du ministère des Transports.

Nouvelle-Zélande, ensemble fort d'environ cent cinquante agents. Bien que territorialisés et faisant, en dehors de leur activité pédagogique dans les écoles, du *policing* de la route à l'entrée et à la sortie des classes, ces policiers de la route spécifiques appartiennent à un service national transversal à l'ensemble de la police, le Youth Education Services. Du reste, la LTSA ne considère pas les membres des SRSEU comme de véritables policiers de la route et ne cofinance pas leur activité malgré son indiscutable impact de légitimation de la règle et de l'institution chargée de la faire respecter.

Le contrôle-sanction automatisé des excès de vitesse forme un troisième système d'activité de police de la route qui fonctionne indépendamment des autres. De 1992 jusqu'à la «restauration» de la police de la route de 1996, cette activité a incarné l'essentiel du *policing* répressif de la route. Autant dire qu'à la fusion de 1992 les anciens du TSS s'y sont particulièrement investis avec l'appui sans faille de la LTSA. Cet investissement a permis aux policiers de la route de prendre le contrôle du très stratégique bureau de traitement des infractions de la police. C'est dans ce service que peuvent être croisées les bases de données criminelles générales et les bases de données relatives à la délinquance et à la criminalité routières. Ce service atteste que le *policing* de la route peut contribuer à la police criminelle.

La cohésion et la pérennité de la police de la route néo-zélandaise en question

À l'heure actuelle, la police de la route néo-zélandaise s'apparente à un édifice organisationnel complexe où se côtoient de manière plus ou moins articulée des unités opérationnelles aux spécialités différentes et des unités de police générales.

Le professionnalisme certain dont font montre les différents groupes de spécialistes à l'œuvre dans le *policing* de la route les renforce, si l'on considère ces groupes séparément les uns des autres. Avant 1992, le Transport Safety Service

avait son centre de formation initiale. En 1992, tout change. Les futurs policiers de la route se voient dispenser la même formation que tous les autres policiers, au *Police College*, les enseignements relatifs au *policing* de la route étant logiquement réduits à la portion congrue. La « restauration » de 1996 n'a guère changé cet état de fait, la police devant rester, au moins culturellement, une et indivisible. En conséquence, les différents groupes de policiers de la route ont mis en place en leur sein des dispositifs formels et conséquents de formation « post-collège²⁶ ». Ces dispositifs de formation *ad hoc* inculquent un métier bien codifié et valorisant car axé sur cette cause présentée comme noble qu'est la sécurité routière. Leur bonne gestion permet aux vocations de mûrir et de se déclarer. Ainsi, aucune spécialité de *policing* de la route n'éprouve de difficulté à recruter et, au contraire, dispose d'une confortable latitude pour sélectionner les éléments qui lui paraissent les plus compétents, motivés et prometteurs²⁷.

Pour l'instant, ce dispositif de professionnalisation efficace mais parcellaire ne porte pas à conséquence organisationnelle sur le *policing* de la route néo-zélandais et ce pour trois grandes raisons.

Premièrement, les anciens policiers de la route du Transport Safety Service en activité sont encore nombreux et aux postes de commande. Ils forment un réseau informel qui place les relations entre les différentes spécialités davantage sur le mode de l'indifférence respectueuse ou de l'entraide que sur celui de la concurrence. Par exemple, sans ce réseau, l'obtention récente par les membres des unités d'enquête accident d'une prime salariale conséquente aurait été stigmatisée comme un privilège par les autres. La question prospective est : qu'advient-il lorsque les grands anciens fédérateurs prendront leur retraite ?

Deuxièmement, la Land Transport Safety Authority, en contrepartie de financements octroyés, a progressivement obligé la police à se doter d'un système efficace de gestion de la performance répressive du *policing* de la route basé sur l'équation avérée suivante : la délivrance de procès-verbaux d'infraction routière fait baisser le nombre et la gravité de celles-ci, baisse qui elle-même se traduit par une

....

(26) Par exemple, les agents du School Road Safety Education doivent, avant d'entrer en activité, passer un diplôme universitaire (neuf mois) centré sur la pédagogie de la sensibilisation à la sécurité routière. Autre exemple : l'ensemble des *traffic alcohol groups* a obtenu que toutes les nouvelles recrues de la police passent six mois en opération parmi eux, juste après leur sortie du collège.

....

(27) ...au grand dam de certains hiérarques de la police criminelle. Ainsi que nous l'a rapporté l'un d'entre eux : « La police criminelle n'attire plus comme avant. Il y a plein de jeunes policiers qui n'ont pas envie de traiter avec des drogués, des voleurs, des criminels violents, et qui préfèrent faire carrière dans le road policing, c'est plus tranquille, c'est mieux cadré, on y divorce moins et cela peut même être intéressant. »

diminution du nombre et de la gravité des accidents de la route. Ce système, géré en centrale par l'Intelligence and Performance Group (IPG) (Cellule de la stratégie et de l'évaluation de la performance) rattaché au *national road policing manager*, confère à ce dernier un pouvoir direct d'allocation de moyens, de fédération et d'intégration de toutes les spécialités opérationnelles du *policing* de la route. Il fournit à tous les policiers de la route un cadre commun au sein duquel ils peuvent se situer les uns par rapport aux autres et objectiver leurs interdépendances. Par exemple, dans ce cadre, les *traffic alcohol groups* des districts voient comment le travail de leurs collègues des enquêtes d'accident participe à l'orientation de leur activité. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que la légitimité et l'efficacité de ce système dépend directement du maintien d'une relation de confiance avec le « client » principal : la LTSA. Or, cette dernière, suite à la restructuration actuelle du secteur public « transports », a cessé d'exister au 1^{er} décembre 2004. Bien que la sécurité routière demeure une priorité du gouvernement néo-zélandais, une incertitude pèse sur le caractère primordial du *policing* de la route en tant que levier de sécurité routière, par rapport à l'aménagement routier.

....
 (28) L'actuel *national road policing manager*, issu de la criminelle, et le chef de la police néo-zélandaise lui-même sont les porte-drapeaux de cette mouvance.

Troisièmement, une partie non négligeable de la haute fonction publique policière néo-zélandaise²⁸ n'ayant pas fait ses classes dans le *policing* de la route partagé à propos de ce dernier l'avis du *peer review group* de 1996 : le *policing* de la route doit être considéré comme une activité d'importance majeure de, par et pour l'institution policière. Au-delà de l'importance du transport routier et de la violence routière dans la société néo-zélandaise – quatre fois plus de morts sur les routes que d'homicides –, cette mouvance policière défend deux postures pragmatiques. La première consiste à tenter de transposer les méthodes de gestion de la performance du *policing* de la route à d'autres champs d'activité policière. La seconde posture correspond à l'établissement d'une connexion directe et routinière entre l'activité de *policing* de la route et le dispositif de renseignement (*intelligence*) de la police dans le cadre d'enquêtes criminelles, de la lutte

antiterroriste, de la lutte contre les violences domestiques, etc., à l'image de ce qui est développé au sein de la California Highway Patrol. L'usage par la police britannique de la technologie de reconnaissance automatique des plaques minéralogiques retient également l'intérêt de ce groupe de policiers néo-zélandais innovateurs. Une part de l'avenir de la police routière néo-zélandaise se trouve conditionnée par l'issue du travail de persuasion et de réforme que les *leaders* de cette mouvance ont entrepris au sein de leur institution.

La combinaison des trois facteurs d'incertitude évoqués ci-dessus indique que la police de la route néo-zélandaise actuelle s'apparente peut-être à un colosse aux pieds d'argile, notamment si on la compare à la California Highway Patrol²⁹. Cette dernière et la priorité qu'elle accorde à ses missions de sécurité routière sont protégées à la fois par : 1) son caractère étatique par rapport au statut local des autres polices californiennes (pas de concurrence directe pour la conquête ou la conservation de moyens), 2) les échanges de services avec ces autres polices locales³⁰ (pas de concurrence indirecte pour la conquête...), 3) le corps professionnel très cohésif de ses officiers qui est capable « d'en imposer » au gouvernement californien, voire à l'administration fédérale (cohésion, donc force interne pour la conquête...). La situation néo-zélandaise est tout autre. Bien que le *policing* de la route néo-zélandais ait comme la CHP, suivi un triple mouvement d'étatisation, de professionnalisation et de « policiarisation », l'examen approfondi de ce mouvement démontre clairement qu'il a débouché sur une situation actuelle de concurrence (certes maîtrisée pour l'instant) avec le reste de la police et de relative faiblesse corporatiste et/ou professionnelle vis-à-vis du gouvernement. Ajoutons pour finir que le régime politico-administratif instauré par le new public management a exacerbé cette faiblesse.

■ Vincent SPENLEHAUER

CARIG-INRETS

♦♦♦♦

(29) Lire dans ce numéro l'article de Fabrice Hamelin intitulé : « La California Highway Patrol : une institution modèle ? »

♦♦♦♦

(30) La policiarisation de l'activité de la CHP a rendu possibles ces échanges de service.

LISTE DES SIGLES


- CATD (City of Auckland Traffic Department) :
Service local de la circulation de la ville d'Auckland
- CVIU (Commercial Vehicle Investigation Unit) :
Unité de contrôle des véhicules commerciaux
- DTEG (Dedicated Traffic Enforcement Group) :
Groupe dédié à la police de la route
- IPG (Intelligence and Performance Group) :
Cellule de la stratégie et de l'évaluation de la performance
- L TSA (Land transport Safety Authority) :
Autorité de la sécurité des transports terrestres
- MHB (Main Highways Board) : Direction nationale des routes
- MOT (Ministry of Transport) : ministère des Transports
- NRSC (National Road Safety Council) :
Conseil national de sécurité routière
- SRSEU (School Road Safety Education Units) :
Unités scolaires d'éducation à la sécurité routière
- TD (Transport Department) : Département des Transports
- TSS (Traffic Safety Service) : Service national de sécurité du trafic

BIBLIOGRAPHIE

- ABBOTT (A.), 1988, *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, University of Chicago Press.
- ARTHUR (W.B.), 1989, « Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events », *Economic Journal*, n° 97, p. 642-665.
- CARNIS (L.), HAMELIN (F.), SPENLEHAUER (V.), 2004, *Les polices de la route : une approche comparée (États-Unis, Nouvelle-Galles-du-Sud, Nouvelle-Zélande)*, INRETS, rapport final de la convention de recherche n° 02/1023 DISR-IHESI/INRETS.
- CARNIS (L.), HAMELIN (F.), 2005, « La politique de sécurité routière en Nouvelle-Zélande : enjeux et contradictions d'une réforme néo-managériale », communication présentée lors du 14^e colloque de la revue *Politiques et Management Public* « Le management public à l'épreuve de la politique », Bordeaux 17-18 mars, 18 pages.
- COOPER (N.L.R.), 2001, *To Serve and Protect. 38 year of Law Enforcement in New Zealand*, May, available at nevillelr@extra.co.nz.
- DI MAGGIO (P.), WALTER (W.P.), 1983, « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, 48 (2), p. 147-160.
- DUNCAN (G.), 2004, *Society and Politics. New Zealand Social Policy*, Pearson Education New Zealand.
- EASTON (B.), 1997, *The Commercialisation of New Zealand*, Auckland University Press.
- GOLDFINCH (S.), 2000, *Remaking New Zealand and Australian Economic Policy*, Georgetown University Press, Washington DC, USA.

BIBLIOGRAPHIE

- GURIA (J.), 1999, « An Economic Evaluation of Incremental Resources to Toad Safety Programmes in New Zealand », *Accient Prevention and Analaysis*, 31, p. 91-99.
- HAYWARD (J.), WRIGHT (V.), 2003, *Governing from the Centre: Core Executive Coordiation in France*, Oxford University Press.
- KLETZLEN (A.), 2000, *L'automobile et la loi. Comment est né le code de la route*, Paris, L'Harmattan.
- MARTIN (J.R.), 2003, « The public Service », in MILLER (R.) (Ed.), *New Zealand Government and Politics*, Oxford University Press, (3rd ed.), p. 135-147.
- MILLER (R.) (ed.), 2003, *New Zealand Government and Politics*, Oxford University Press, (3rd ed.).
- MINISTRY OF POLICE, 1991, *Report of the Review of Traffic Safety Enforcement: the Amalgamation of the Ministry of Transport Traffic Safety Service and the New Zealand Police*, New Zealand.
- MINISTRY OF TRANSPORT, 1992, *Commemorating 55 years of traffic safety, 1937-1992*, tss historical supplement of the Bulletin of MOT employees, June.
- MONJARDET (D.), 1996, *Ce que fait la police: sociologie de la force publique*, La Découverte, Paris.
- NEW ZEALAND POLICE, 1996, *Main Report of the Peer Group Review of Traffic Enforcement*, Wellington, March.
- OSTROM (V.), 1974, *The intellectual Crisis in American Public Administration*, University of Alabama Press.
- PARSONS (T.), 1939, « The Professions and Social Structure », *Essays in Sociological Theory*, Glencoe, Free Press, p. 34-39.
- RHODES (R. A. W), 1997, *Understanding Governance*, Buckingham, Open University Press.
- SELZNICK (P.), 1949, *TVA and the Grass Roots*, University of California Press.
- SPENLEHAUER (V.), 1995, *Évaluation de politique, usages sociaux*, Paris, L'Harmattan.
- THOENIG (J.-C.), 1994, « La gestion systémique de la sécurité publique », in *Revue Française de Sociologie*, vol. 35, p. 357-392.
- VULCAN (P.), GOULD (C.), HANNIGAN (M.), 2000, « Research and Safety Services Pty. Ltd, Victoria Australia », *Review of the safety (administration), programme baseline, report to the Ministry of Transport*, New Zealand, February.
- WILSON (P.R.), CHAPPELL (D.), 1971, « The Effects of Police Withdrawal from Traffic Control: a Comparative Study », *The Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, vol. 61, n° 4, p. 567-572.
- WOOLSTON (A.), 1996, *Equal to the Task. The City of Auckland Traffic Department, 1894-1994*, Academy Press Ltd, Auckland.




S'interroger en termes empiriques et théoriques sur la spécialisation des forces de police de sécurité routière, à travers l'étude d'un cas étranger – celui de la police de Nouvelle-Galles-du-Sud (NGS), tel est l'objet de cette contribution. L'organisation policière de Nouvelle-Galles-du-Sud se caractérise par une évolution où alternent la spécialisation opérationnelle et la spécialisation divisionnelle. Après avoir évoqué, sous un angle d'analyse économique, les principaux facteurs expliquant les formes successives de spécialisation, l'article souligne les exigences, associées au processus de spécialisation, que sont la professionnalisation, la coordination inter-organisationnelle et la mise en place de nouvelles modalités de gestion.

Les missions de police routière du New South Wales Police Service

Une spécialisation en danger ?

par Laurent CARNIS



La Nouvelle-Galles-du-Sud (NGS) présente un bilan de sécurité routière relativement flatteur : son taux de 0,92 tués pour 100 millions de kilomètres parcourus en 2002 la situe parmi les meilleurs résultats enregistrés au niveau international. La police de Nouvelle-Galles-du-Sud étant l'un des acteurs essentiels qui contribuent à la production de cette performance [Staysafé 5, 1985, p. 5], nous sommes conduits à nous interroger sur les modalités de la prise en charge

des missions de police routière au sein de cette organisation. Il s'agit à la fois d'identifier les missions de sécurité routière qui sont attribuées à la police et leur évolution dans le temps, de comprendre comment elles sont assurées et comment elles s'articulent avec l'action des autres acteurs. En d'autres termes, il s'agit de comprendre l'articulation de l'action de sécurité routière avec les autres missions *au sein de l'agence policière* et le rôle joué par la police *dans le système de sécurité routière* de Nouvelle-Galles-du-Sud.

La perspective historique met en évidence différentes phases dans l'évolution de la spécialisation, c'est-à-dire l'absence d'une réponse unique et définitive à la question d'une force spécialisée en sécurité routière. Dans une première partie, nous abordons, sous un angle économique, les différentes phases et formes de spécialisation qu'a connues la police de Nouvelle-Galles-du-Sud. L'analyse de la structure policière est privilégiée à cet égard. Nous distinguons trois phases de spécialisation. La seconde partie évoque à grands traits les évolutions notables associées au processus de spécialisation. Pour apprécier celles-ci, nous privilégierons les dimensions relatives à *l'organisation de l'activité* de police de la route et à ses modalités opérationnelles. La prise en compte de l'environnement et la nécessité d'insérer cette activité dans une *logique réticulaire* apparaissent également incontournables pour comprendre l'évolution de l'action publique de sécurité routière en Nouvelle-Galles-du-Sud. Enfin, les *réformes* organisationnelles et la *redéfinition* progressive du champ d'intervention de la police de Nouvelle-Galles-du-Sud constituent des facteurs essentiels pour appréhender l'organisation et les missions actuelles de sa police routière.

De quelle spécialisation parle-t-on ?

Parler de spécialisation exige au préalable de définir ce que l'on entend par ce concept. La spécialisation peut se

comprendre comme la concentration des moyens affectés à la réalisation d'une tâche ou d'un nombre réduit de tâches, afin de gagner en habileté, si l'on reprend les termes d'Adam Smith [1995, p. 11], ou en productivité, si l'on suit une acception plus moderne. Il existe, par conséquent, différents degrés de spécialisation ou de division du travail d'une organisation, qui dépendent à la fois des avantages attendus et des coûts liés à sa mise en œuvre. Les avantages associés à la spécialisation sont ceux d'une plus grande efficacité et le développement d'un réel savoir-faire lié à l'expérience (meilleure connaissance du problème et des techniques). Cependant, la multiplication des tâches conduit aussi à accroître les coûts de coordination entre les exécutants, en créant des relations de dépendance entre les différents maillons de la chaîne productive au sein de l'organisation policière [Strategor, 1993, p. 283]. Les travaux de Coase [1937] sur la firme soulignent l'importance des coûts associés aux transactions et les implications sur la taille de l'organisation productive. De même qu'il existe une taille optimale de l'organisation, un niveau optimal de spécialisation pourrait être déterminé.

La spécialisation de l'activité de police de la route peut conduire à une division du travail plus ou moins poussée *au sein* d'une seule organisation ou à un partage des activités de police routière entre plusieurs organisations. Ces organisations peuvent être policières (c'est le cas en France et aux États-Unis) ou dépendre du ministère des Transports ou de municipalités (comme dans le cas du Québec et de la Nouvelle-Zélande pour la période antérieure à la fusion avec la police). La question de la spécialisation peut être abordée en s'intéressant à *l'organisation policière* et à l'agencement organisationnel interne des différentes activités de police de la route (activités de répression, d'éducation et de prévention, etc.). Elle peut consister également en l'étude de l'agencement institutionnel (interactions entre les différentes organisations) et de ses caractéristiques (professionnalisation du policier, par exemple) relatives à *l'activité de police* de la route [Carnis *et al.*, 2004, p. 142-145]. De manière générale, l'intervention d'une ou de plusieurs organisations en matière de police de

la route nécessite d'apporter des éléments de réponse quant au partage et à l'étendue des domaines d'action des uns et des autres.

L'analyse économique, en mobilisant les concepts de spécialisation et en les appliquant à l'évolution organisationnelle de la police routière de Nouvelle-Galles-du-Sud, souligne les spécificités de sa dynamique, mais associe également à cette évolution des facteurs explicatifs significatifs. Cette approche particulière souligne l'influence notable de la logique économique, même si celle-ci n'épuise pas la complexité de l'objet étudié. Trois phases distinctes de spécialisation seront étudiées, du point de vue à la fois de leurs caractéristiques et de leurs conditions d'émergence.

1900-1950 : l'émergence et la consolidation d'une spécialisation opérationnelle

78

La *spécialisation opérationnelle* constitue une première forme de division du travail de police de la route. Elle représente la forme élémentaire de spécialisation au niveau organisationnel, dans la mesure où seuls les agents attachés à cette activité sont spécialisés : il n'existe pas de département spécialisé en charge de l'activité de police de la route au sein de l'organisation, seuls des officiers de police sont dédiés à cette activité. Ce mode de spécialisation caractérise la police de Nouvelle-Galles-du-Sud au cours de la période 1900-1950. Des policiers spécialisés sont rattachés à la *Traffic Branch*. D'un point de vue organisationnel, celle-ci appartient à une entité plus large, le Public Safety Bureau, associant ainsi la fonction de police de la route à d'autres activités.

La spécialisation opérationnelle présente le désavantage de consacrer des ressources exclusivement à une forme particulière d'activité, celle de la gestion du trafic routier, et donc de renoncer à utiliser celles-ci à d'autres fins. Ainsi le vote du *Metropolitan Traffic Act* de 1900 prévoit un poste d'inspecteur général assisté d'un poste de super-intendant en charge des problèmes de circulation.

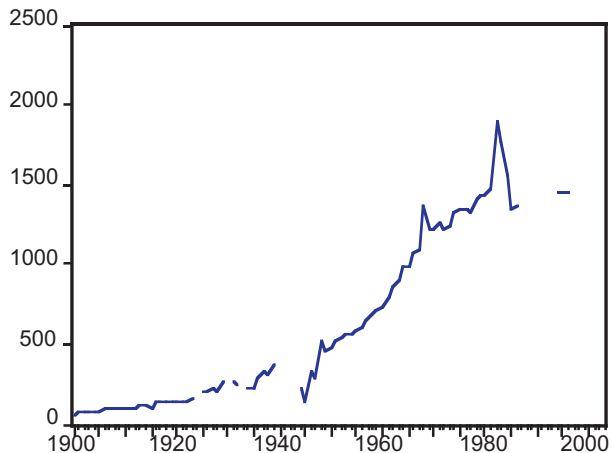
.....

(1) Véhicules non motorisés et véhicules motorisés de natures diverses (automobiles, motocyclettes, tramways, etc.) doivent se partager l'usage de la voirie.

La décision de recourir à une telle spécialisation trouve probablement son explication dans l'émergence d'un problème nouveau, que l'agence policière ne peut se permettre de ne pas traiter. En effet, le développement de la circulation des véhicules entraîne des problèmes de «cohabitation» entre des véhicules différents¹ et des usages du réseau pas toujours compatibles. Le problème majeur reste toutefois la multiplication des accidents et l'accroissement du nombre de victimes.

C'est d'ailleurs suite à la recrudescence des accidents automobiles, à la multiplication des blessés et des tués, dont l'origine est attribuée à des vitesses de circulation excessives, que la police de Nouvelle-Galles-du-Sud décide d'accroître progressivement ses effectifs dédiés à la circulation et la sécurité routière [NSWP Report, 1926]. Les effectifs de cette section tournent autour de deux cents hommes en 1944 (graphique 1). La *Traffic Branch* doit donc composer avec des moyens relativement faibles pour assurer à la fois ses différentes missions et travailler à la sécurisation du réseau.

Graphique 1 - Effectif de la police de la route de Nouvelle-Galles-du-Sud.



La spécialisation opérationnelle peut connaître des modalités diverses. Elle peut s'appliquer à un champ d'intervention plus ou moins étendu et prendre la forme d'une division du travail plus ou moins fine en dédiant les

policiers spécialisés à des activités spécifiques (détection de l'alcool, répression des infractions au stationnement, contrôle des vitesses de circulation, travail administratif d'enregistrement des véhicules, etc.). Jusqu'au milieu des années 1920, l'activité de police de la route en Nouvelle-Galles-du-Sud concerne principalement la gestion de la circulation et l'accès à un réseau desservant essentiellement la métropole de Sydney. Ses missions présentent une grande diversité, allant de la fluidification du trafic à la gestion du stationnement, de la signalisation à l'enregistrement des véhicules. La police assure également la perception des droits d'enregistrement des véhicules. L'examen du permis de conduire, la compilation statistique et le contrôle des règles du Code de la route relèvent aussi de sa responsabilité.

Cette organisation de la police routière en Nouvelle-Galles-du-Sud se caractérise, pendant cette période, à la fois par un champ d'intervention relativement important et des policiers peu spécialisés, hormis pour les tâches administratives et la gestion du stationnement. Jusqu'au début des années 1950, la police de Nouvelle-Galles-du-Sud considère la fonction de police de la route comme une activité peu prioritaire. Ses missions de sécurité routière ne constituent pas une composante essentielle de son activité, ce qui explique pour partie l'adoption d'une spécialisation opérationnelle. En fait, l'organisation policière peut se définir à cette époque comme une police de *circulation* routière avec un domaine d'intervention essentiellement administratif [NSWP Report, 1928].

1950-1982 : la mise en place de la spécialisation divisionnelle

Les activités routières peuvent également être organisées au sein d'une branche, d'un département, ou d'une division, pour reprendre un terme utilisé par la théorie économique de la firme. La spécialisation est alors qualifiée de *divisionnelle* [Sautet, 2000, p. 110]. Au cours de la période 1950-1982, le mode de spécialisation retenu par la police de Nouvelle-Galles-du-Sud repose sur la création d'un département entièrement dédié à l'activité de police de la route.

La spécialisation divisionnelle s'avère particulièrement adaptée lorsqu'il existe une demande de services suffisante pour justifier cette nouvelle organisation ou lors de l'apparition de nouvelles technologies productives de détection et de contrôle. Les gains associés à celle-ci doivent cependant compenser les coûts occasionnés par une telle réorganisation. La spécialisation divisionnelle permet de segmenter l'activité productive au sein de l'organisation et de répondre de manière relativement efficace aux besoins des citoyens en assurant une certaine flexibilité et une plus grande adaptabilité [Strategor, 1993, p.317 et *sq.*]. L'immédiat après-guerre se caractérise effectivement par une motorisation croissante de la société en Nouvelle-Galles-du-Sud² (graphique 2) et un développement démographique dynamique. Ces facteurs participent à l'émergence d'une demande de sécurité de la part de la population, qui réside essentiellement en milieu urbain³ et se déplace désormais vers l'intérieur du pays. Les déplacements motorisés, à la fois plus nombreux et plus complexes à gérer compte tenu du développement du réseau routier et de ses caractéristiques (réseau rural important), représentent un nouveau défi pour la police. Essentiels pour les besoins de la population, ces déplacements nécessitent de la part de l'organisation policière une action effective de sécurisation du trafic routier. En effet, les évolutions conjointes de la population et de la motorisation se traduisent par une augmentation de la mortalité⁴ sur les routes et exigent, dès lors, de l'agence policière, une action ciblée pour en limiter les conséquences.

.....

(2) Le nombre de véhicules en circulation augmente de 723 % en cinquante ans.

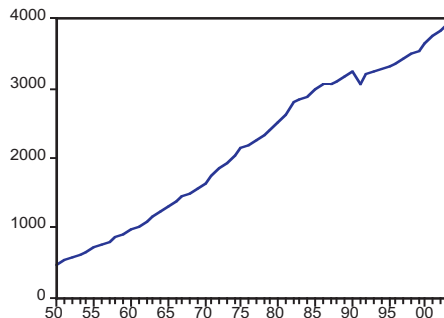
.....

(3) Au début des années 1950, les grandes villes, dont Sydney, représentent 50 % de la population totale.

.....

(4) 561 tués en 1950, 939 en 1960 et plus de 1 300 en 1970. Pour une présentation approfondie de l'évolution de l'accidentologie, cf. Federal Office of Road Safety [1998].

Graphique 2 – Nombre de véhicules en Nouvelle-Galles-du-Sud (1950-2003).
(en milliers)



La spécialisation *divisionnelle* implique un investissement en moyens conséquent, dans la mesure où le nouveau département est entièrement consacré à une activité particulière (véhicules de patrouille en propre, matériels adaptés, etc.). La nouvelle organisation est par ailleurs susceptible de poser des problèmes de coordination avec les autres départements (est-il adapté d'isoler l'action de sécurité routière de celle de sécurité publique?). Elle peut conduire aussi à l'émergence de problèmes de nature technique (les différentes missions de police routière sont-elles correctement articulées au sein de la division?) et culturelle (existe-t-il une spécificité de la police routière qui exige que soient entrepris des efforts particuliers, en matière de formation par exemple?). Face à ces phénomènes liés à l'adoption d'une nouvelle forme de spécialisation, la police routière de Nouvelle-Galles-du-Sud devra progressivement procéder à certaines adaptations.

L'évolution organisationnelle conduit à rendre plus visible la prise en charge du problème de sécurité routière au sein de l'agence policière, avec la création d'une unité de patrouille, la Road Safety Patrol, dédiée à la seule application du Code de la route. Mais c'est véritablement au début des années 1960 que l'action se structure, lorsque la Special Traffic Police remplace, en 1962, le Public Safety Bureau [NSWP Report, 1963]. La structuration de l'activité de lutte contre l'insécurité routière ne se limite pas à une composante répressive renforcée. La police de Nouvelle-Galles-du-Sud intervient également dans les domaines de l'éducation et du soutien (*encouragement*). Dès 1963, elle organise les *courtesy lectures* puis les *traffic laws observance discussions* (TLOD), qui consistent en des stages d'explication des règles du Code de la route proposés aux contrevenants⁵. La police maintient également une présence au sein et à proximité des écoles pour éduquer et inciter les jeunes usagers à adopter des comportements prudents. L'activité de police de la route se décline ainsi autour des «5 E's» (*engineering, education, encouragement, enforcement, evaluation*), où la répression est utilisée en dernier recours [NSWP Service, 1998]. Son champ d'intervention reste toujours aussi important, avec l'application

.....
(5) Le contrevenant est invité à participer à ces groupes en contrepartie de l'annulation partielle ou totale de sa peine pécuniaire.

....

(6) Elle perd cette prérogative en 1976 avec la création de la Traffic Authority. Antérieurement, la Traffic Signals Operation Section était en charge de la gestion des effets des accidents de la route sur le trafic. La police gérait un système de caméras de surveillance sur les principales artères en coordination avec des patrouilles motorisées.

....

(7) La création de ces patrouilles visant plus un objectif de dissuasion que de répression, les véhicules qui les composent sont clairement identifiés.

....

(8) Au cours des années 1950, la police a décidé de substituer les automobiles aux motos.

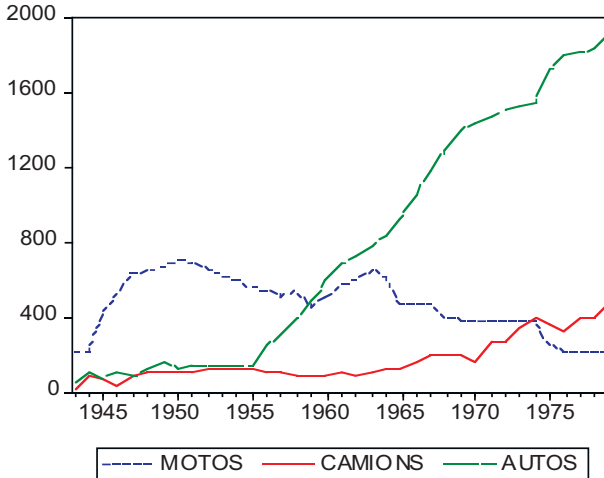
d'une législation routière considérable qui connaît des extensions régulières (alcoolémie, contrôle des vitesses, port de la ceinture, réglementation des transports de marchandises, etc.). Il évolue également dans la mesure où d'autres organisations interviennent désormais dans le champ de la sécurité routière. L'organisation policière doit dorénavant partager le contrôle du stationnement avec les municipalités [NSWP Report, 1956] et perd ses prérogatives en matière de régulation du trafic et du réseau routiers⁶. Elle abandonne aussi ses interventions relatives à la gestion administrative de l'enregistrement des véhicules.

La spécialisation des activités de sécurité routière devient plus élaborée avec la création d'unités spécialisées dans le dépistage de l'alcoolémie et la mise en place de patrouilles routières⁷ en 1974. La palette d'interventions s'élargit avec le développement de compétences particulières liées aux interventions de la section dédiée aux enquêtes d'accident ou encore celles des unités spécialisées selon le type d'usagers (contrôle des motocyclettes et des taxis).

La réponse de l'organisation policière consiste également à accroître les moyens mis en œuvre pour assurer les missions de sécurité routière. Les effectifs sont multipliés par trois entre 1950 et 1980. Les policiers sont formés aux nouvelles technologies (utilisation des premiers radars dès 1968), à la conduite et à la poursuite des contrevenants. Dans les années 1970, la police de Nouvelle-Galles-du-Sud se dote de systèmes informatiques permettant de gérer les infractions routières, qui représentent désormais un contentieux de masse, de définir des stratégies et la planification des activités [NSWP Report, 1978]. L'usage de l'automobile se généralise⁸ au cours des années 1950 (graphique 3), tandis que les policiers patrouillant en zone rurale disposent progressivement de moyens de communication (radios, ordinateurs) qui seront par la suite généralisés à l'ensemble des effectifs. L'action de la police s'affirme aussi par un travail intensif de communication (radio, télévision et journaux) [NSWP Report, 1953, 1959, 1961]. Les différentes campagnes de communication visent à la fois la prise de conscience par la population des dangers associés à certaines conduites et la valorisation de l'image

de l'organisation par la mise en scène de ses différentes interventions.

Graphique 3 – Parc reconstitué des véhicules de la police de Nouvelle-Galles-du-Sud⁹



....
(9) Il s'agit des véhicules utilisés par la police de NGS. Nous supposons que les moyens mis à la disposition de la police routière peuvent être appréhendés par cet indicateur.

À la fin des années 1980, la police routière de Nouvelle-Galles-du-Sud devient une police de *circulation et de sécurité routière*. Son activité amorce un recentrage sur les missions de sécurité routière, délaissant progressivement les activités opérationnelles et administratives de gestion de la circulation. Son champ d'intervention s'est donc sensiblement modifié, tandis que son organisation interne s'est structurée autour d'une spécialisation divisionnelle pour répondre à la demande exprimée par la population. Désormais, la prise en charge de la sécurité routière est assurée par une section à part entière au sein de la police, dont l'organisation hiérarchique est de type pyramidal.

De 1982 à aujourd'hui : un retour à la spécialisation opérationnelle ?

À partir de 1982, l'activité de la police de la route doit s'adapter à de nouvelles modifications environnementales majeures : la régionalisation de l'organisation, l'arrêt de

.....

(10) Pour un historique complet de l'évolution de la législation en sécurité routière, nous nous appuyons sur Ewart Mathew [1994], *Crucial Dates, in NSW Road Safety, Road Safety Bureau*, ainsi que la mise à jour des dernières années qui nous a été fournie par la police de Nouvelle-Galles-du-Sud lors de notre enquête de terrain à Sydney.

certaines fonctions (notamment la régulation du trafic routier) et la mise en œuvre de nouvelles réglementations¹⁰. Ces trois évolutions simultanées incitent l'agence policière à se réorganiser, à s'adapter aux nouvelles limites de son champ d'intervention et à renforcer la spécialisation professionnelle des agents intervenant en sécurité routière.

Ainsi, l'organisation policière ne délivre plus les autorisations de circulation pour les véhicules lourds et n'assure plus les dispositifs de sécurisation pour les écoliers. L'action de police routière s'oriente de plus en plus vers une activité limitée à l'application des règles du Code de la route. Par ailleurs, son intervention en sécurité routière devient désormais une action concertée associant des partenaires comme la Roads and Traffic Authority (RTA) qui participe financièrement et offre une assistance en personnel lors de la mise en place d'opérations temporaires [NSWP Report, 1994-1995]. La police coopère également avec le ministère de l'Éducation nationale dans le cadre de programmes spécifiques [NSWP Report, 1991-1992]. Cette coopération avec les différents intervenants en sécurité routière se traduit par l'élaboration de plans d'action concertée (*Joint Road Safety Action Plan*). La nécessité de mener des actions en coopération place l'organisation sous une contrainte de ressources et la conduit à partager sa politique de sécurité routière, ce qui modifie la nature opérationnelle de ses actions (actions temporaires et ciblées).

La décision de renforcer la lutte contre l'alcoolémie (mise en œuvre des contrôles aléatoires d'alcoolémie dès 1982) et le contrôle des excès de vitesse (avec l'introduction des « *speed cameras* » en 1991), la volonté de développer la réglementation concernant les véhicules lourds et les mesures de sécurité pour les enfants, mènent progressivement les forces de l'ordre à allouer prioritairement leurs ressources à l'application de ces nouvelles lois. La multiplication des législations signifie que le travail du policier de la route se complexifie substantiellement et nécessite une spécialisation renforcée. Cette complexification tient également à la croissance du nombre d'usagers de la route à surveiller. Depuis 1980, le nombre de titulaires du permis de conduire a augmenté de 70 % environ. L'organisation policière doit apprendre à gérer un contentieux de masse en expansion,

d'où la nécessité d'informatiser et de renouveler régulièrement ses systèmes de traitement des infractions routières [NSWP Report, 1983-1984] et de penser différemment l'organisation.

Au cours des années 1980, suite aux résultats des différents audits réalisés au sein des districts et des branches de la police, les autorités décident de réorganiser celle-ci autour de quatre régions et de vingt-quatre districts¹¹ [NSWP Report, 1983-1984]. Ce nouvel agencement organisationnel doit assurer une plus grande flexibilité dans la mise en œuvre des différentes interventions, améliorer la qualité du service rendu à la population et réduire les coûts de fonctionnement. Cette évolution profonde transforme l'organisation pyramidale en une structure organisationnelle matricielle¹² plus « plate » avec un nombre réduit d'échelons hiérarchiques. En fait, l'organisation ne s'articule plus autour de métiers ou de fonctions, mais autour de régions pour lesquelles un service intégré (« *a whole of service approach* ») est offert aux citoyens. Alors que l'organisation pyramidale garantissait l'obtention d'économies d'échelle¹³ en concentrant l'ensemble des missions de police routière au sein d'une seule branche, l'organisation matricielle ne permet plus de maintenir cette répartition des moyens. Si chaque région n'est plus en mesure de réaliser des économies d'échelle, la nouvelle organisation permet cependant la réalisation d'économies d'envergure¹⁴ [Stategor, 1993, p.209-210], par exemple, en partageant l'usage des véhicules et, parfois, en affectant les policiers de la route à des missions autres que celles de sécurité routière. La régionalisation a donc conduit à la fois à une diminution du nombre de policiers de la route¹⁵ (graphique 1) et à exiger de ces derniers une polyvalence qui constitue une barrière à une spécialisation poussée dans le domaine de la sécurité routière. Ce phénomène de « mutualisation » des ressources explique pour partie l'abandon de la spécialisation *divisionnelle* et, par conséquent, la déspecialisation relative que connaît la police de Nouvelle-Galles-du-Sud. Cette évolution traduit un basculement vers une spécialisation opérationnelle différente de celle du début du siècle dernier. La nouvelle expression de la spécialisation opérationnelle

.....

(11) Il y actuellement cinq régions.

.....

(12) Chaque district régional dispose d'une autonomie opérationnelle pour les différentes branches spécialisées.

.....

(13) Répartition de coûts fixes sur un volume de production plus important permettant de diminuer le coût moyen de l'intervention.

.....

(14) Répartition des coûts fixes sur plusieurs activités. Il peut s'agir de partager de l'expertise ou un savoir-faire. Un des objectifs de la réorganisation vise à réduire les coûts de l'agence policière.

.....

(15) Il est par ailleurs symptomatique que les rapports d'activité ne présentent plus les différentes branches et les moyens qui y sont affectés.

se caractérise par un personnel mieux formé (cours de droit à l'université, formation à la conduite d'urgence, etc.), intervenant sur de nouvelles dimensions (nouvelles réglementations et essentiellement de sécurité routière), équipé de matériels performants, et travaillant en coopération avec d'autres organisations. Cette évolution suscite cependant des interrogations sur ses effets à venir. La spécialisation opérationnelle ne fragilisera-t-elle pas, à terme, la qualité de la prise en charge des missions de police routière? Une commission parlementaire s'était interrogée sur la nécessité de transférer les activités de sécurité routière à une autorité civile, et avait répondu par la négative [Staysafe 5, 1985, p. 5]. La même question a été posée à nouveau lors de l'examen de la situation de la sécurité routière dans la province en 1998. Un membre de la commission a demandé au responsable de la police si, à terme, la *Traffic Services Branch* pourrait être dissoute ou complètement décentralisée d'un point de vue administratif, témoignant ainsi de certaines inquiétudes quant à l'avenir de la prise en charge des missions de sécurité routière au sein de l'organisation policière [Staysafe 51, 2000, p. 127].

L'évolution des missions de police routière en Nouvelle-Galles-du-Sud illustre les différentes formes de spécialisation possibles. La forme *opérationnelle* consiste à dédier des personnels à des activités spécifiques de police routière. La spécialisation *divisionnelle* implique qu'une branche de l'organisation policière soit consacrée entièrement à cette activité. Ce cas d'étude a mis également en évidence qu'à chaque forme de spécialisation sont associés des avantages en termes de productivité mais aussi des coûts spécifiques d'organisation. La spécialisation divisionnelle nécessite ainsi des investissements plus conséquents que la spécialisation opérationnelle mais ceux-ci sont généralement justifiés par l'existence d'une demande sociale importante. L'évolution de la police de Nouvelle-Galles-du-Sud n'a pas connu la forme la plus intégrée de spécialisation qui caractérise, par exemple, la California Highway Patrol, à savoir la spécialisation *institutionnelle*. Dans ce cas, l'organisation entière est dédiée aux missions de police routière. Au contraire, l'évolution récente traduit l'adoption d'une forme plus

élaborée de spécialisation opérationnelle, qui prend en compte un champ d'intervention plus vaste et une professionnalisation plus poussée répondant à une législation routière qui s'est développée rapidement. Cette évolution est également le produit d'un choix organisationnel lié aux modifications des coûts de production (résultat des contraintes géographiques) et d'un service de police intégrant les différents services offerts (évolution de la structure productive et de l'offre).

Comment mieux comprendre les variations de la spécialisation ?

Les différentes formes de spécialisation (opérationnelle et divisionnelle) adoptées par la police de Nouvelle-Galles-du-Sud ont nécessité certaines adaptations. Celles-ci sont relatives au métier de policier de la route, mais également à la nature des relations de l'agence policière avec son environnement. L'évolution vers une professionnalisation de l'activité de policier de la route, la mise en place progressive d'une logique réticulaire, ainsi que l'influence de la nouvelle gestion publique expliquent pour une large part les changements récents et majeurs affectant le fonctionnement de la police et sa spécialisation¹⁶.

L'évolution du métier

L'analyse de l'évolution du métier de policier de la route permet, dans une certaine mesure, de comprendre l'importance des changements organisationnels. Il s'agit ainsi de circonscrire dans quelles limites ces changements peuvent influencer les modalités de la mise en œuvre des missions de sécurité routière, comment le contenant peut imprimer sa marque au contenu.

L'activité de policier de la route connaît de fortes évolutions entre le début du siècle dernier et aujourd'hui. Les débuts de la police de la route se caractérisent par une

....

(16) Même si d'autres dimensions auraient pu être analysées et prises en compte, telles que l'émergence d'une police communautaire, le processus de *civilianization*, un meilleur contrôle de la police par le pouvoir politique et les citoyens, etc.

••••

(17) Les rapports d'activité soulignent de manière récurrente les conditions de vie parfois héroïques des officiers de police.

activité balbutiante, du fait des contraintes techniques : les possibilités de détection de la conduite en état d'alcoolémie et des excès de vitesse étant limitées, les efforts étaient reportés sur les infractions plus faciles à appréhender, comme le stationnement gênant ou la non-conformité administrative des véhicules et des conducteurs, ainsi que sur des missions de nature plus réactive, telles que les interventions lors d'accidents.

Les moyens d'action limités¹⁷ dont dispose l'agence policière, qui doit faire face, par ailleurs, à des difficultés récurrentes de recrutement, expliquent en partie le caractère relativement peu structuré des missions de police routière au sein de la police de Nouvelle-Galles-du-Sud. Cette difficulté à organiser en interne les interventions se trouve aussi renforcée par l'absence de structuration du champ d'action (réglementations sommaires, absence d'organisations de référence), malgré une motorisation en forte croissance. Ainsi, le policier de la route dispose d'un domaine d'action relativement important, tout en n'ayant qu'une faible emprise sur lui. La spécialisation limitée du policier ne nécessite pas de formation spécifique. Une formation générale et commune à toutes les branches est donc dispensée, tandis que le recrutement s'établit essentiellement à partir de critères physiques [Finnane, 1994, p. 135-136]. La spécialisation opérationnelle traduit donc l'existence de moyens limités alloués à une tâche relativement basique ne constituant pas une priorité comme pouvait l'être la lutte contre la criminalité. La contrainte de ressources et le caractère peu prioritaire des missions de police de la route expliquent, sans doute, le choix de la direction de ne pas procéder à la création de formations spécifiques en sécurité routière et d'ouvrir tardivement une école de police.

La multiplication des réglementations, celle des usagers de la route avec l'importance prise dans les déplacements par le véhicule à moteur et l'évolution technique des moyens de détection, transforment progressivement et substantiellement le métier. Désormais, l'activité de policier de la route nécessite une formation adéquate et son travail exige une meilleure spécification de ses attributions. Face aux exigences de la population et des politiques en termes de qualité de service, la police va professionnaliser sa

formation en ouvrant une école de police à Penrith, à partir de 1947. Elle associe le milieu universitaire dès 1965 et adapte la formation selon le poste que convoite le cadet [NSWP Report, 1948, 1967]. Progressivement, le policier a accès à des modules de spécialisation (criminologie, communication, utilisation des radars, etc.). Il bénéficie aussi de la possibilité de suivre des formations à la poursuite et à l'appréciation des risques. Son aptitude à adapter sa réponse aux situations difficiles fait l'objet de contrôles réguliers. L'apparition de nouvelles technologies de contrôle et les nouvelles réglementations routières exigent également un personnel spécialisé, ce dont rend compte la division extrême de la branche police de la route en des unités opérationnelles distinctes (patrouille routière, section alcool, enquêteurs, section éducative) et de soutien (analyse statistique, section communication, service de la planification, etc.). L'élaboration de formations spécialisées trouve aussi une justification dans l'augmentation du nombre de policiers de la route. Entre 1944 et 1947, les effectifs vont plus que doubler, avec cinq cent quatorze postes, ce qui permet de rentabiliser les nouveaux programmes.

Les objectifs de la spécialisation peuvent être définis par partie en termes économiques (efficacité, flexibilité, adaptabilité). Elle nécessite une professionnalisation renforcée du policier qui repose sur la mise en place de programmes de formation spécifiques et idoines. Cependant, les contraintes budgétaires de l'agence policière ne permettent pas toujours de répondre à ces exigences. En somme, la professionnalisation du policier dépend du système de formation dont la mise en œuvre renvoie elle-même à des contraintes économiques et budgétaires. Les formations spécifiques en sécurité routière se justifient économiquement dans la mesure où l'efficacité supplémentaire d'un personnel professionnel permet de compenser la dépense et de répondre précisément à la demande de la population.

La mise en place progressive d'une logique réticulaire

Le caractère relativement rudimentaire des débuts de l'action policière en sécurité routière a déjà été souligné.

Cette situation doit toutefois être replacée dans le contexte d'un agencement institutionnel de l'insécurité routière (organisation du champ d'intervention et relations entre les différents acteurs intervenants) peu structuré au niveau du pays. En effet, au début du siècle dernier, l'agence policière peut être considérée comme l'acteur central polyvalent (gestion administrative des permis, régulation des flux, etc.) en matière de circulation (essentiellement au début) et de sécurité routière (par la suite). Cette situation de monopole prévaudra jusqu'au début de l'après-guerre.

Dès 1946, les autorités de Nouvelle-Galles-du-Sud créent le Department of Road Transport and Tramways, auquel sera confiée la gestion administrative de l'enregistrement des véhicules [NSWP Report, 1947]. Le retrait progressif de l'agence policière des affaires de circulation routière se poursuit avec la création de la Traffic Authority (1976), puis celle de la RTA. La constitution de la Motor Accident Authority (1989), qui dispose du monopole de gestion du règlement des préjudices corporels et qui mène, à ce titre, des actions de prévention des accidents, conduit au partage de ce domaine d'action. En somme, le champ de la sécurité routière se structure progressivement au niveau national, laissant place à l'apparition d'organisations spécialisées et à un retrait progressif de l'agence policière. Par ailleurs, l'État de la Nouvelle-Galles-du-Sud coordonne son intervention en sécurité routière en associant les ministères des Transports, de l'Éducation, de la Santé et de la Justice [Staysafe 51, 2000].

Ce mouvement de structuration se produit également au niveau local avec l'action des municipalités, auxquelles la gestion conjointe de la circulation et des problèmes de stationnement est confiée par le vote du *Local Government, Motor Traffic and Transport Amendment Act* de 1955. Plus importante encore est la mise en œuvre d'une politique locale de consultation des municipalités : la création des *local commanders* au sein de la police et celle des *community consultative committees* permettent à la fois à la police de communiquer sur son action, et aux communautés d'exprimer leurs priorités.

Le mouvement de spécialisation s'expliquerait ainsi pour partie par l'apparition de nouveaux acteurs. Il s'agirait en

quelque sorte d'une spécialisation contrainte, le produit de la concurrence inter-organisationnelle [Downs, 1994, p. 211-222]. Par ailleurs, le mouvement de spécialisation n'est pas un phénomène spécifique à l'agence policière. Il reflète, en quelque sorte, une dynamique plus large concernant les organisations intervenant dans le domaine de la circulation et de la sécurité routière. Les évolutions de la spécialisation de la police de Nouvelle-Galles-du-Sud tiendraient donc pour une large part à une redéfinition progressive du *policing* de la route, domaine dans lequel l'agence policière ne serait plus la seule intervenante. Les réflexions menées sur la nécessité de déléguer les activités de contrôle à une autorité civile soulignent que les fonctions de police de la route de l'agence policière et le *policing* de la route peuvent ne pas se recouvrir, et même être totalement disjoints [Staysafe 5, 1985, p. 5]. Le processus de spécialisation de la police de la route en Nouvelle-Galles-du-Sud met aussi en évidence les interactions existant entre la structure policière et le *policing* de la route lui-même. Les frontières organisationnelles de l'agence policière peuvent entraîner une modification du *policing* de la route avec l'abandon ou la prise en charge de nouvelles fonctions. La gestion du permis de conduire par la police constituait ainsi un contrôle de l'usager pour accéder au réseau. Il s'agit désormais d'une simple formalité administrative. La volonté de coupler, dans une certaine mesure, police d'ordre public et de sécurité routière revient à modifier les objectifs de police routière comme une action qui irait au-delà de la réduction de l'insécurité routière. Par ailleurs, les modifications organisationnelles du système de sécurité routière peuvent affecter également l'activité interne de l'agence policière pour ses missions de police de la route. La création de la RTA a ainsi recentré l'activité de la police de la route vers des missions de sécurité routière. Les influences réciproques entre les différentes organisations et leurs relations de dépendance débouchent ainsi sur une division du travail particulière du champ de la sécurité routière.

Progressivement, se met donc en place une logique de réseau au sein duquel l'agence policière ne dispose plus de la position centrale qui était la sienne initialement.

Elle devient un partenaire dont l'action est menée conjointement, et de concert avec celle des autres acteurs. La création du Staysafe Committee, en 1982, marque cette nécessité de coordonner les actions des différentes agences gouvernementales intervenant dans le domaine de la sécurité routière [Faulks, 2002]. La mise en place progressive de la logique réticulaire redéfinit le champ d'intervention de l'agence policière mais modifie également profondément ses modalités d'intervention. La police de la route est incitée à se spécialiser dans des missions de sécurité routière et à restreindre ses interventions dans le secteur de la circulation routière. La logique réticulaire introduit également des interdépendances entre les différentes organisations dans le cadre d'actions partenariales temporaires ou de signatures d'accord (*Memorandum of Understanding*). Chacune d'entre elles constitue un élément du système intégré de sécurité routière. Certes, la spécialisation des différentes organisations vise à accroître l'efficacité générale du système, mais la division de l'activité de sécurité routière entraîne des coûts de coordination. Les différents accords, la mise en place de commissions et la définition de standards d'intervention (formation, législations, etc.) consistent à créer des mécanismes de coordination inter-organisationnelle. Ils renforcent aussi la nécessité pour l'agence policière de disposer de personnels spécialisés, formés et performants. En somme, la logique réticulaire à l'œuvre constitue un facteur relativement puissant pour le maintien d'une spécialisation au sein de l'agence policière, malgré les effets de la réorganisation territoriale.

La mise en œuvre d'une logique managériale

Suite au développement démographique, l'agence policière a progressivement réorganisé la localisation de ses postes et ses effectifs. La réorganisation menée au milieu des années 1980 répond à une logique politique et à une logique économique. La logique politique consiste à renverser la relation de pouvoir entre le citoyen et le policier.

Elle participe à un mouvement plus large de mise en œuvre du principe d'*accountability*. Le service de police doit rendre des comptes et justifier son activité. En cela, la spécialisation répond à un souci d'identification du service rendu et de recherche de résultats pour satisfaire le citoyen. La logique économique découle du principe même des efforts de spécialisation: accroître la production et l'efficacité. En effet, la définition d'objectifs et la mesure des résultats obtenus constituent une forme élaborée de contrôle permettant de déterminer la productivité des dépenses engagées. L'élaboration de ces outils s'inscrit ainsi dans la suite logique du processus de spécialisation et constitue un moyen de déterminer si la forme (de spécialisation) adoptée s'avère justifiée, et de procéder éventuellement aux corrections nécessaires.

Parmi les résultats attendus de la régionalisation, les autorités soulignaient une plus grande flexibilité de l'organisation et une réduction des coûts de fonctionnement. En effet, la régionalisation des forces permet un nouvel agencement organisationnel (réduction des échelons hiérarchiques et des niveaux de commandement) donnant plus d'autonomie au niveau local pour répondre aux besoins spécifiques de la population. Avec celle-ci, se met également en place une culture managériale, avec la définition d'objectifs à atteindre qui s'inscrivent dans des plans stratégiques unifiés [Australian Transport Council, 2001, 2003]. Dans ce cadre, le citoyen devient un client qu'il convient de satisfaire et dont on contrôle régulièrement la satisfaction par des indicateurs et des sondages [Swanton *et al.*, 1988a ; 1988b]. La force de police et sa composante de police routière deviennent un service de police (et donc de la route, *Traffic Services Branch*) sous contrôle de la population et d'autorités indépendantes comme l'Ombudsman. Ce renversement dans les relations avec le citoyen permet ainsi de comprendre la complexité de la tâche du policier, lequel doit tenir compte des effets de son intervention et de l'interprétation qu'en fait la population tout en inscrivant son action dans un cadre légal précis. Cela explique pour partie les efforts consentis par l'organisation en matière de formation du policier dans les domaines de la communication et du droit. Cette nouvelle relation conduit, en outre,

à moduler l'activité de l'organisation en mettant l'accent sur l'éducation, l'encouragement et, en dernier ressort, la répression. Dans une certaine mesure, la spécialisation permet de répondre aux besoins de la population de manière appropriée tout en respectant les contraintes politiques.

La politique managériale (conçue par le quartier général) avec la définition d'objectifs, la planification de l'activité et du budget, vise aussi à rechercher une plus grande efficacité dans l'utilisation des ressources et une meilleure utilisation des fonds [Finnane, 1999; Davids, Hancock, 1998; Bradley, 1996; Nixon, Reynolds, 1996]. L'action consiste désormais à identifier les zones d'intervention et à cibler des actions temporaires, c'est-à-dire à déterminer les actions prioritaires justifiant l'allocation des ressources (*value for money*). Cette logique managériale modifie substantiellement le travail des officiers de police avec l'élaboration d'objectifs individuels, un plus grand contrôle de l'activité et une réduction de leur autonomie. Elle a, certes, suscité des résistances de la part des policiers et des critiques quant aux effets pervers qu'elle produirait¹⁸ [Dupont, 2003; Chan, 1999], mais sa mise en œuvre s'avère bien réelle. La recherche d'une plus grande efficacité dans l'usage des ressources s'est traduite par une moindre allocation de ressources aux missions de police routière¹⁹ et par une mise en œuvre opérationnelle des missions de police de la route au niveau local pouvant conduire au partage de certaines ressources (économies d'envergure). L'audit en 1998 du *superintendent* Sorrenson soulignait l'impact des patrouilles routières sur les activités criminelles locales et la nécessité de coupler les deux activités du fait d'un profil commun associant délinquance routière et acte criminel [Staysafe 51, 2000, p.117, 123]. Ce nouvel agencement organisationnel, clairement énoncé dans le *Police Service Act* de juillet 1990, conçoit le *service* de police comme une structure intégrée, offrant un service global comportant la sécurisation du réseau routier. Il ne s'agit plus d'une force de police agencée autour de branches, mais d'une intervention comprenant une gamme de services intégrés, proposés aux citoyens-clients. Cette nouvelle conception des missions de l'agence policière explique pour une large part le retour à une spécialisation

♦♦♦♦

(18) Les indicateurs utilisés pour orienter les missions seraient réducteurs. Ils peuvent faire l'objet de manipulations de la part des policiers et conduire à une détérioration de la qualité du service [Blau, 1955].

♦♦♦♦

(19) La réduction des effectifs de la police routière ne signifie pas que cela soit socialement sous-optimal, si les moyens sont désormais consacrés à des services jugés plus urgents par le citoyen. Par ailleurs, la réduction des moyens n'implique pas automatiquement une diminution des services et une dégradation de leur qualité, si la réorganisation permet de gagner en productivité et en efficacité. Nous ne disposons pas d'éléments permettant aujourd'hui de trancher dans un sens ou dans un autre.

opérationnelle. Cette évolution organisationnelle, produit de l'influence managériale, peut être interprétée pour partie comme l'aboutissement du processus de spécialisation lui-même. Un mécanisme de rétroaction entre le processus de spécialisation et l'évolution organisationnelle serait donc à l'œuvre.

Conclusion

L'évolution de l'organisation de la police routière en Nouvelle-Galles-du-Sud nous permet de conclure qu'il n'existe pas une seule et unique manière de procéder pour effectuer les missions de police routière. Les différentes formes de spécialisation soulignent cependant l'importance des interactions entre l'organisation policière et son environnement, d'une part, entre les missions de l'organisation dont la nature peut évoluer au cours du temps, d'autre part. Ces interactions façonnent l'organisation et le type de spécialisation qui sera mis en œuvre. L'analyse économique souligne les arbitrages entre les coûts et les avantages associés à chacune des formes de spécialisation. Elle aide aussi à comprendre les limites des organisations et la modification des frontières des champs d'intervention respectifs.

Pour le cas spécifique de la police de Nouvelle-Galles-du-Sud, trois types de spécialisation apparaissent. Initialement, les missions de police routière s'organisent autour d'une spécialisation *opérationnelle* limitée, du fait d'un milieu peu structuré et d'un intérêt limité accordé aux problèmes de sécurité routière. Ces derniers ne sont pas encore devenus un véritable enjeu de société. Par la suite, l'organisation pyramidale de la police et la structuration progressive du champ de la sécurité routière, devenue un problème de société (qui s'explique entre autres par la recrudescence des accidents), conduisent à adopter une spécialisation *divisionnelle* et à recentrer les missions dans le domaine de la sécurité routière. Il s'agit de répondre de manière globale à une demande standardisée avec des comportements à risque relativement bien identifiés. Le troisième mouvement

est initié par une volonté d'imposer des réformes managériales recherchant une plus grande efficacité, et fait suite à une réorganisation territoriale résultant de l'identification de demandes sociales différenciées. La nécessité de participer activement à une logique réticulaire impliquera de repenser la spécialisation en termes *opérationnels*. Il ne s'agit cependant pas d'un retour à une forme passée, puisque le champ d'intervention, la formation, la division du travail, les partenaires et les exigences ne sont plus les mêmes.

Le retour à une spécialisation opérationnelle comporte-t-il le danger de la disparition progressive d'un savoir-faire et des spécificités des missions de police routière au sein de l'agence policière de Nouvelle-Galles-du-Sud? Il nous paraît raisonnable de penser que non²⁰ puisque, d'une part, l'action est désormais insérée dans un réseau dont la police ne peut s'extraire aisément et que, d'autre part, les problèmes de sécurité routière demandent une réponse des autorités à laquelle participe le service de police. Cette évolution nous semble ainsi correspondre à une phase du processus d'adaptation organisationnelle et de redéfinition de la division du travail de l'activité de *policing* de la route.

.....

(20) Il serait désormais plus correct de parler de services de sécurité routière, « *Traffic Services Branch* » (NSWP Report, 2002-2003).

■ **Laurent CARNIS**

GARIG-INRETS,


chercheur associé au LAEP, université Paris I-Sorbonne

BIBLIOGRAPHIE

- AUDITOR-GENERAL'S REPORT TO PARLIAMENT, 1999, NSW Police, vol. 2, p. 240-258.
- AUDITOR-GENERAL'S REPORT TO PARLIAMENT, 2000, NSW Police, vol. 5, p. 349-360.
- AUDITOR-GENERAL'S REPORT TO PARLIAMENT, 2001, NSW Police, vol. 5, p. 225-231.
- AUDITOR-GENERAL'S REPORT TO PARLIAMENT, 2002, NSW Police, vol. 5, p. 231-238.
- AUDITOR-GENERAL'S REPORT TO PARLIAMENT, 2003, NSW Police, vol. 5, p. 199-206.
- AUSTRALIAN TRANSPORT COUNCIL, 2001, Action Plan 2001-2002.
- AUSTRALIAN TRANSPORT COUNCIL, 2003, Action Plan 2003 and 2004, www.atsb.gov.au.
- BAYLEY (D. H.), 1994, *Police for the Future*, Oxford University Press.
- BEARFIELD (S.), 1996, *Police Pay: A Comparative Study, A Report for the Police Association of New South Wales*, Australian Centre for Industrial Relations and Training, University of Sydney, June.
- BLAU (P.), 1955, *The Dynamic of Bureaucracy: A Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies*, University of Chicago Press, 269 p.
- BRADLEY (D.), 1996, «Policing», in Kayleen Hazlehurst (ed.), *An Australian Textbook in Criminology*, LBC North-Ryde, chapitre XIV, p. 349-377.
- BUREAU OF TRANSPORT ECONOMICS (BTE), 2000, *Road Crash in Australia*, Report 102, AGPS Canberra.
- CARNIS (L.), HAMELIN (F.), SPENLEHAUER (V.), 2004, *Les polices de la route, une approche comparée États-Unis, Nouvelle-Galles-du-Sud et Nouvelle-Zélande*, convention de recherche n° 02/1023, Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité, 156 p.
- CHAN (J. B. L.), 1999, «Governing Police Practice: Limits of the New Accountability», *British Journal of Sociology*, vol. 50, n° 2, June, p. 251-270.
- COASE (R. H.), 1937, «The Nature of the Firm», *Economica*, vol. 4.
- DAVIDS (C.), HANCOCK (L.), 1998, «Policing, Accountability and Citizenship in the Market State», *Australia New Zealand Journal of Criminology*, vol. 31, n° 1, p. 38-68.
- DOWNES (A.), 1994, *Inside Bureaucracy*, Waveland Press.
- DUPONT (B.), 2003, «The New Governance of Australian Police Services», *Miméo*, 17 p.
- DUPONT (B.), 2001, *Gouvernance et gouvernabilité de la police : le cas australien*, thèse pour le doctorat en Science politique, université Toulouse I, Sciences sociales.
- FAULKES (I. J.), 2002, «Safety and the Risk of Road Trauma: Current Activities of the Staysafe Committee», *IPWEA NSW Division Annual Conference*, 12 p.
- FEDERAL OFFICE OF ROAD SAFETY, 1998, *The History of Road Fatalities in Australia*, monograph 23.
- FINNANE (M.), 1994, *Police and Government. Histories of Policing in Australia*, Oxford University Press. chapitre V : «Keeping the Peace» et chapitre VII : «Police Training: Apprenticeship or Education?»

BIBLIOGRAPHIE


- FINNANE (M.), 1999, «From Police Force to Police Service? Aspects of the Recent History of the New South Wales Police», in David Dixon (ed.), *A Culture of Corruption*, Hawkins Press, chapitre II, p. 6-35.
- LIVIAN (Y.F.), *Introduction à l'analyse des organisations*, 2^e édition, Economica.
- LIPSKY (M.), 1983, *Street Level Bureaucracy*, Russel Sage Foundation, 244 p.
- MOTOR ACCIDENTS AUTHORITY OF NSW, 2002, *Annual Report 2001-2002*, NSW Government Publication, Australia, Octobre.
- NIXON (C.), REYNOLDS (C.), 1996, «Producing Change in Police Organisations: The Story of the New South Wales Police Service», in Duncan Chappell, Paul Wilson (eds.), *Australian Cotemporary Issues*, Butterworths, chapitre IV, p. 42-58.
- NEW SOUTH WALES POLICE (Service), Report, 1921, 1922, 1923, 1925, 1926, 1927, 1928, 1929, 1931, 1934, 1941, 1944, 1945, 1946, 1947, 1948, 1949, 1950, 1951, 1952, 1953, 1954, 1955, 1956, 1957, 1958, 1959, 1960, 1961, 1962, 1963, 1964, 1965, 1967, 1968, 1969, 1970, 1971, 1972, 1973, 1974, 1975, 1976, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981, 1983-1984, 1984-1985, 1990, 1990-1991, 1991-1992, 1994-1995, 1995-1996, 2001-2002, 2002-2003, extraits et rapports complets selon les années.
- NEW SOUTH WALES POLICE SERVICE, 1998, *Traffic Police Statement, June*, New South Wales Police Service, 20 p.
- NEW SOUTH WALES POLICE SERVICE, 2004, *Local Area Commands*, www.police.nsw.au/lac.
- ROADS AND TRANSPORT AUTHORITY, 2003, annual report.
- SMITH (A.), 1995, *Enquête sur la nature et les causes de la richesse des nations*, PUF, livres I-II, chapitres I à III, p. 5-24.
- STAYSAFE 5, 1985, *Appropriate Strategies for Police Traffic Law Enforcement, Parliament of New South Wales Joint Standing Committee on Road Safety*, Sydney, NSW: Parliament of New South Wales.
- STAYSAFE 51, 2000, *Review of The Road Safety Situation in New South Wales in 1998*, second report from the Joint Standing Committee on Road Safety of the 52nd Parliament, Sydney, NSW: Parliament of New South Wales.
- STRATEGOR, 1993, *Stratégie, Structure, décision, identité, politique générale de l'entreprise*, Inter-éditions, 2^e édition.
- SWANTON (B.), WILSON (P.), WALKER (J.), 1988a, «How the Public See the Police? An Australian, Survey - 2», *Australian Institute of Criminology, Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, n° 15, Octobre.
- SWANTON (B.), WILSON (P.), WALKER (J.), SATYANASHU (M.), 1988b, «How the Public See the Police? An Australian, Survey - 1», *Australian Institute of Criminology, Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, n° 11, March.
- TRAFFIC PLANNING AND RESEARCH, 1973, *A Review of Organisations in Relation to Road Safety, Report no ner/20*, Australian Governement Publishing Service, Camberra, June, 163 p.
- SAUTET (F.), 2000, *An Entrepreneurial Theory of the Firm*, Foundations of the Market Economy, Routledge, 181 pages.



À travers le cas de la police montréalaise, cette analyse questionne la capacité d'une police ouverte aux demandes changeantes de son environnement local à s'impliquer dans des grands programmes gouvernementaux de prévention de l'insécurité routière. Il s'agit moins d'identifier d'éventuels écarts entre les objectifs définis par les dirigeants policiers et l'application concrète des programmes sur le terrain, que de comprendre comment se fabrique au quotidien l'action policière de sécurité routière en intégrant ou non des intérêts qui émanent de sources diverses. Ce travail s'appuie sur une mission d'enquête d'un mois réalisée au sein du Service de police de la ville de Montréal.

La relation police/citoyens à Montréal au prisme de la lutte contre l'insécurité routière

par Anaïk PURENNE



Le Service de police de la ville de Montréal (SPVM) offre un terrain d'observation privilégié pour interroger la capacité d'une police de type communautaire à concilier la prise en charge des demandes multiformes de la population et l'implication soutenue dans des politiques gouvernementales de prévention de l'insécurité routière. Ce service municipal de quelque quatre mille agents a connu ces dernières années une évolution comparable à celle de nombreuses autres polices nord-américaines [Skoğan, 1993 ;

Brodeur, 2003]. Malgré des différences dans les modalités de traduction du modèle de *community policing* d'un service à l'autre, ce mouvement général de réforme a pour enjeu de permettre aux institutions policières de se rapprocher des citoyens et de mieux prendre en compte les besoins des administrés, à partir notamment de processus de décentralisation organisationnelle [Monjardet, 1996]. Si cette stratégie de police communautaire semble avoir largement porté ses fruits à Montréal, le constat est cependant fait que sa mise en place a amoindri la capacité des policiers à s'impliquer dans certaines activités de prévention, comme celles relatives à l'insécurité routière, qui représentent l'une des trois grandes missions traditionnelles du SPVM. L'agglomération de Montréal (1,8 millions d'habitants) connaît en effet un fort trafic routier, avec plus d'un million de véhicules se déplaçant chaque jour dans la métropole. En lien étroit avec les priorités du gouvernement provincial¹, les dirigeants du SPVM se sont efforcés récemment de réfléchir à des programmes d'action permettant de traiter plus efficacement les problèmes liés à la circulation et à la sécurité routière.

La concrétisation de telles politiques ne s'accorde pas spontanément avec les nouveaux modes d'organisation issus de la réforme de la police communautaire. La question se pose, au contraire, de savoir de quelles capacités d'influence et de quelles marges d'action peuvent réellement disposer les dirigeants policiers pour développer des interventions sectorielles fortes, dans un contexte où les tendances centrifuges à l'œuvre dans toutes les organisations hiérarchiques [Friedberg, 1993] se trouvent considérablement affermies, sinon démultipliées, par les processus de décentralisation qui accompagnent la mise en place d'un modèle policier axé sur la proximité. Dans ces organisations singulières dont la cohésion apparaît potentiellement problématique, la volonté de renforcer la répression des infractions routières apparaît en outre peu en phase avec les valeurs d'une profession policière encline à valoriser d'autres formes de délinquance, comme la répression de la criminalité [Monjardet, 1996]. La police communautaire apparaît ainsi en première analyse comme un contexte peu

....

(1) Au Canada, les provinces sont dotées de compétences substantielles pour intervenir et développer leurs propres politiques en matière de sécurité routière, même si celles-ci s'inscrivent globalement dans le cadre du programme fédéral canadien « Vision sécurité routière 2010 ». L'expression de « politiques gouvernementales » renvoie de la sorte aux orientations et aux programmes développés au niveau provincial.

favorable au développement d'interventions sectorielles axées sur la promotion de la sécurité routière.

Une mission d'enquête d'un mois a été effectuée en juin 2004 au sein du SPVM pour appréhender la capacité des dirigeants policiers à mobiliser leurs personnels autour de ces enjeux. Une vingtaine d'entretiens et de journées d'observation ont été réalisés auprès de chefs de service, de superviseurs et de patrouilleurs du SPVM, ainsi qu'auprès de hauts fonctionnaires des principaux services provinciaux concernés. Au sein de la police montréalaise, l'enquête s'est déroulée au siège du service et dans trois postes de quartier choisis en raison des contrastes qu'ils présentaient en termes de taille et de contexte d'intervention. L'accueil très favorable réservé à cette recherche a également permis d'accéder à de nombreuses sources écrites et de suivre plusieurs réunions à titre d'observateur.

L'analyse, conduite dans une perspective de sociologie des organisations, révèle une prégnance beaucoup plus forte qu'il n'y paraît des enjeux de sécurité routière au sein de la police montréalaise. L'attention privilégiée que les unités opérationnelles accordent à ces questions et leur implication dans les politiques corporatives s'accompagnent cependant d'une relative ambivalence quant aux finalités poursuivies. Sous la pression de la demande sociale, des objectifs *ad hoc* émergent en effet sur le terrain et viennent se superposer aux enjeux d'éradication des causes d'accidents graves identifiées par les dirigeants policiers. L'image que renvoie la situation montréalaise est ainsi celle d'une action publique de sécurité routière qui tout à la fois « marche » dans un sens assez proche de ce qu'en attendent ses initiateurs, sans pour autant former un tout uniforme et homogène. La politique concrète procède davantage d'un « patchwork » d'objectifs et de finalités d'action émanant de différentes sources.

La première partie de cet article restitue le contexte particulier dans lequel émerge le projet d'intensifier les efforts en matière de surveillance de la circulation routière. La seconde partie interroge les raisons du fort investissement collectif constaté sur le terrain à propos de ces enjeux en montrant que, pour les unités de première ligne, l'erreur

réside dans le fait de s'abstenir à propos de problèmes de circulation qui sont l'objet de demandes pressantes du public. La troisième partie examine alors les politiques effectivement produites et montre que l'activité policière se trouve caractérisée par une tension forte et permanente entre l'écoulement des plaintes et la répression des actes caractérisés de délinquance routière ciblés par les programmes corporatifs.

Police de quartier et surveillance accrue des routes : des ambitions incompatibles ?

On ne peut comprendre la place qu'occupent aujourd'hui les missions de contrôle de la circulation routière dans les politiques policières à Montréal sans revenir sur le chantier de la police de quartier initié par les dirigeants du SPVM au milieu des années 1990. C'est à l'issue de l'évaluation de cette démarche qu'une réflexion est engagée pour répondre plus efficacement aux attentes fortes exprimées par la population locale en matière de circulation et de sécurité sur les routes.

Les années 1990 ou le chantier de la « police de quartier »

Comme un certain nombre d'autres polices nord-américaines, la police municipale de Montréal s'est engagée depuis le milieu des années 1990 dans un vaste chantier de réforme inspiré de l'approche de police communautaire. L'enjeu de cette réforme baptisée « police de quartier » est de réorienter le travail policier autour de la prise en compte de la demande sociale et de s'efforcer d'apporter des solutions durables aux problèmes locaux de sécurité.

Il s'agit, ce faisant, de permettre au SPVM de sortir de la situation de crise de légitimité dans laquelle il s'est installé à l'issue d'une série d'affaires retentissantes interprétées comme le signe d'une dégradation des relations avec la population [Monjardet, 2000]. Pour mettre en œuvre cette nouvelle conception de l'intervention policière et favoriser une meilleure appréhension des problèmes locaux, un important train de mesures a été soumis en 1995 à l'approbation des élus de l'agglomération, parmi lesquelles on retiendra :

- le principe dit de responsabilité géographique, d'une part, qui prévoit que les équipes et policiers de première ligne se voient affectés à une portion bien délimitée de territoire, sur laquelle ils deviennent responsables de l'ensemble des tâches policières courantes ;
- la refonte de l'organisation territoriale du service, d'autre part, qui se trouve repensée autour d'unités de base plus petites et plus proches du terrain, les postes de quartier, au nombre de quarante-neuf contre vingt-trois dans l'organisation antérieure. Placé sous l'autorité d'un commandant d'unité, chaque poste de quartier est chargé d'adapter les politiques policières aux besoins spécifiques de ses ressortissants locaux.

Après une mise en place progressive de ces mesures, la police de quartier entre en juin 2002 dans sa phase d'évaluation. Le bilan de la nouvelle police de quartier apparaît globalement positif. S'agissant en particulier de l'objectif central de la réforme, à savoir le rapprochement entre la police et la population, les différentes consultations réalisées révèlent une « *hausse du degré de satisfaction des citoyens à l'égard des services rendus*² ». Ce dernier résultat permet de parler d'un réel succès de la police de quartier au regard de ses buts initiaux. Si la satisfaction manifestée par le public encourage les dirigeants policiers à pérenniser ce modèle, ses modes de fonctionnement concrets requièrent cependant un certain nombre d'ajustements. En effet, plusieurs insuffisances de la police de quartier ont été soulignées à l'occasion des consultations menées auprès de la population. Les insatisfactions exprimées concernent

.....
 (2) SPVM, optimisation de la police de quartier, 10 octobre 2003, p. 5.

notamment la prise en charge jugée insuffisante de la sécurité routière.

Les dirigeants du SPVM vont alors engager en interne un travail de réflexion pour approfondir ce constat et identifier des moyens permettant de mieux répondre à ces attentes qui apparaissent au cœur des préoccupations du public. Ils aboutissent en mars 2003 à la conclusion suivante : la faible prise en compte de certaines activités, comme la surveillance de la circulation, trouve sa cause dans la pression des appels d'urgence, qui accaparent les policiers dans un contexte de manque aigu d'effectifs dans un certain nombre de postes. Sous la pression de la demande sociale, il s'agit désormais pour la police de quartier de mettre davantage l'accent sur la lutte contre la délinquance routière.

Une intensification des programmes de prévention de l'insécurité routière

106

Deux traits saillants caractérisent la stratégie de sécurité routière arrêtée en 2003 au sein du SPVM : la définition d'objectifs mieux ciblés, d'une part ; une forte synchronisation entre les orientations municipales et les priorités provinciales, d'autre part.

Dans leurs efforts pour intensifier la lutte contre l'insécurité routière, les dirigeants du service ont d'abord veillé à mieux hiérarchiser les priorités d'intervention de la police. Si le contenu de la nouvelle politique reprend dans ses grandes lignes les programmes antérieurs et ne constitue pas à proprement parler une rupture, l'accent a été mis de manière plus nette sur deux enjeux prioritaires : les vitesses excessives et l'alcool au volant, pour lesquels une surveillance policière renforcée a été prévue (plus 5 % d'opérations radar et alcool par rapport à l'année précédente). Pour favoriser l'implication des postes de quartier dans ces programmes, le conseil de direction du SPVM a par ailleurs décidé d'encourager dans chaque unité territoriale la spécialisation de patrouilleurs dans les tâches de sécurité routière.

Ces priorités d'action s'inscrivent de manière très étroite dans le cadre des politiques gouvernementales. Celles-ci sont définies très largement par la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), entreprise publique chargée de gérer le régime public d'assurance automobile et de promouvoir conjointement la sécurité routière pour le compte du gouvernement québécois. La forte adéquation observable entre stratégies municipales et politiques provinciales est autant le fruit d'une vision partagée du problème (pour changer en profondeur les comportements des automobilistes, il faut combiner campagnes de prévention et opérations de contrôle policier, les premières venant renforcer l'efficacité des secondes et *vice versa*) que d'intérêts bien compris. Dépendante d'une SAAQ pourvoyeuse de ressources (moyens de communication de masse) qui apportent de la légitimité à son action, la police montréalaise est dans une large mesure contrainte de « coller » aux orientations et aux enjeux identifiés par cette dernière.

Dans sa volonté de s'engager plus activement dans la lutte contre les comportements dangereux au volant, la direction du SPVM est cependant fortement tributaire de la participation des commandants placés à la tête des postes de quartier. Dans le cadre de la réforme de la police de quartier, les commandants d'unité ont été investis d'une autonomie considérable pour déterminer à leur niveau les priorités d'intervention dans leur circonscription [Monjardet, 2000]. Or l'intérêt qu'ils manifestent à l'égard des problèmes de circulation est perçu en interne comme très variable, sinon faible. La volonté de la direction du service d'intensifier le contrôle de la circulation routière semble par ailleurs difficilement s'accorder avec les valeurs d'une profession policière plus encline à privilégier la « chasse aux criminels » [Monjardet, 1996]. Même si la primauté de la répression du crime doit être relativisée dans la réalité de l'action policière [Bittner, 1970; Manning, 1977], cette activité demeure considérée comme le « vrai » travail policier par définition. Les patrouilleurs et les superviseurs rencontrés à Montréal l'expriment clairement: « *Le "fun", c'est d'arrêter des voleurs, pas de donner des tickets*³. »

.....
 (3) Entretien avec K., agent de quartier généraliste, poste Nord, 16 juin 2004.

Des postes de quartier soumis à une forte demande sociale de sécurité routière

Or, malgré des structures organisationnelles et des intérêts professionnels en apparence peu favorables, les observations réalisées révèlent une prégnance inattendue des enjeux de sécurité routière sur le terrain. Cette forte mobilisation d'attention n'est pas le fait d'individus isolés ni d'unités confrontées à des contextes d'intervention spécifiques. La priorité accordée aux problèmes de sécurité routière se retrouve au contraire dans des unités confrontées à des réalités sociales très différentes. Ainsi dans le poste Nord, implanté dans un quartier défavorisé qui connaît une forte concentration de gangs de rue, le commandant demande à être informé chaque jour et en personne des problèmes de circulation survenant sur les grandes artères de circulation du quartier. Au même titre que le traitement des crimes et incivilités liés aux gangs de rue, l'amélioration de la sécurité routière figure parmi les priorités identifiées dans le plan d'action du poste. Dans cet autre poste implanté dans une zone périphérique plus résidentielle, la fonction d'« agent de circulation » existait depuis plusieurs années de manière informelle avant la création d'un poste officiel. On pourrait multiplier les exemples qui témoignent que les policiers se mobilisent activement pour gérer les problèmes de sécurité routière. Pourquoi? Quels sont les facteurs qui rendent compte de l'investissement collectif constaté sur le terrain à propos de ces enjeux?

108

Une forte mobilisation du public à propos de la sécurité sur les routes

À Montréal, les infractions (réelles ou perçues) aux règlements de la circulation sont l'un des sujets privilégiés à propos desquels s'exprime d'une manière très vive le mécontentement de la population. Des voitures circulant à

.....

(4) Entretien avec P., agent de quartier circulation, poste Est, 18 juin 2004.

grande vitesse à proximité d'un lieu fréquenté, le passage intensif de camions de livraison dans un quartier résidentiel ou encore le fait que des automobilistes ne respectent pas la signalisation routière dans une artère commerçante constituent autant de problèmes qui, au quotidien, sont vécus comme insupportables par le public. Les attentes de la population à l'égard des postes de police s'avèrent encore plus pressantes lorsque ces comportements mettent en cause la sécurité de catégories d'usagers vulnérables comme les enfants. Dès lors que, dans un endroit, « *des parents ont une peur bleue pour leurs enfants avec toutes les voitures qui circulent*⁴ », les plaintes affluent en masse vers les postes de quartier et le public réclame non seulement que la police agisse en déployant sur-le-champ des moyens (patrouilles, verbalisation accrue...), mais qu'elle obtienne des résultats rapides et durables. Quels que soient les facteurs qui rendent compte de ce phénomène, le volume des sollicitations en matière de sécurité routière s'avère dans tous les cas conséquent, comme le montre l'examen des classeurs d'« attentions spéciales » qui rassemblent l'intégralité des plaintes enregistrées dans chaque poste.

L'analyse de ces documents fait également apparaître un large éventail de problèmes à propos desquels la population locale se mobilise. Si les comportements perçus comme dangereux (vitesses jugées excessives aux abords des écoles, etc.) font l'objet d'une virulence particulière, de multiples problèmes retiennent l'attention du public et offrent matière à des demandes d'intervention auprès des services policiers. Ces sujets vont du signalement de nuisances sonores ou autres (comme la circulation de voitures équipées de pots d'échappement bruyants ou la présence d'un véhicule mal garé qui gêne l'accès à une ruelle), à l'indication d'une signalétique ou d'aménagements routiers présumés non conformes, en passant par la dénonciation pure et simple d'individus nommément désignés en raison de comportements déviants (« *Mon voisin circule dans un véhicule qui n'est pas assuré.* »). Les personnels des postes de quartier sont ainsi quotidiennement confrontés à des demandes nombreuses et variées émanant du public, lequel requiert l'intervention de la police pour traiter ces problèmes.

Une incertitude essentielle pour certains policiers des postes de quartier

Deux catégories de policiers se révèlent particulièrement vulnérables à cette pression de la demande sociale au sein des postes de quartier : les commandants d'unité et les agents qui ont été récemment affectés à la surveillance de la circulation.

Au sein de la police municipale de Montréal, les commandants d'unité placés à la tête des postes de quartier bénéficient d'une position de pouvoir exceptionnellement favorable. Investis par la réforme de la police de quartier de pouvoirs décisionnels étendus, ces acteurs sont officiellement chargés de déterminer les priorités d'action du poste en fonction des problèmes spécifiques de leur circonscription [Monjardet, 2000]. Ces responsabilités très larges les conduisent à établir des relations étroites avec ces « relais organisationnels » [Grémion, 1976] essentiels que sont les élus d'arrondissement. Pour accomplir leur mission, les commandants n'interagissent pas en effet avec un environnement abstrait, mais avec un petit nombre d'élus locaux qui leur apportent la connaissance du territoire dont ils ont besoin pour ajuster leurs interventions. En s'en remettant aux maires ou aux conseillers de leur circonscription, les chefs de poste trouvent l'opportunité de réduire l'incertitude en provenance de leur environnement local.

Très puissants au sein du service comme sur la scène locale, les commandants ont barre sur leurs relais tant que les « prestations » policières sont perçues comme relativement adaptées aux attentes et aux problèmes locaux. Il en va autrement lorsque les demandes ou insatisfactions du public se multiplient, comme c'est le cas à propos des problèmes de sécurité routière qui polarisent l'attention de la population. Que se passe-t-il en cas de réponse insatisfaisante apportée à une plainte de circulation ? Les données recueillies suggèrent que les citoyens sont prompts à manifester publiquement leur mécontentement à propos d'« un problème de circulation non réglé à l'intersection de l'avenue [X] et de la rue [Y] »⁵ ou d'un problème récurrent de « vitesse excessive sur le boulevard [Z] »⁶. Des réunions

♦♦♦♦

(5) Procès-verbal de la séance ordinaire du conseil d'arrondissement de l'arrondissement de Rivière-des-Prairies/Pointe-aux-Trembles/Montréal-Est, 1er juin 2004 ; source :

<http://www2.ville.montreal.qc.ca>.

♦♦♦♦

(6) Procès-verbal de la séance ordinaire du conseil d'arrondissement de Rivière-des-Prairies/Pointe-aux-Trembles/ Montréal-Est, 28 août 2003 ; source :

<http://www2.ville.montreal.qc.ca>.

publiques comme les séances de conseils d'arrondissement, qui réservent traditionnellement un temps de parole aux habitants dans les débats, offrent aux citoyens autant d'occasions de se tourner vers les élus de leur circonscription afin que ceux-ci relaient leurs demandes et fassent pression sur les responsables policiers locaux.

Dès lors que les citoyens interpellent publiquement les dirigeants politiques et administratifs de leur circonscription, les commandants courent le risque de voir le rapport de force se retourner contre eux. Les élus locaux jouent en effet un rôle ambigu. Ils permettent, d'un côté, aux commandants de contrôler les réactions de l'environnement local, en acceptant de leur fournir des informations en échange de la prise en charge ponctuelle de tel ou tel problème particulier. En même temps, les élus locaux sont toujours susceptibles de s'ériger en porte-parole des demandes de leurs administrés, dès lors qu'ils y trouvent l'opportunité de renforcer leur rôle et, partant, leur capacité d'influence sur l'agenda policier. Ces situations exposent les commandants à un affaiblissement de leur autorité, voire à une contestation de leur *leadership* local.

Pour les agents de quartier en charge des questions de sécurité routière également, la remontée de plaintes à l'occasion des conseils d'arrondissement représente une situation chargée de menaces. Recruté directement par le commandant qui lui délègue sa confiance pour gérer cette source d'incertitude, l'agent de circulation du poste se trouve uni à lui par une solidarité d'intérêt très forte. Tant qu'aucune voix ne s'élève dans les réunions publiques, l'agent de circulation est assuré de conserver son autonomie d'action et la confiance de son supérieur hiérarchique. En revanche, dès que le commandant se trouve placé en difficulté par les pressions d'administrés qui manifestent ouvertement leur mécontentement, l'agent de circulation du quartier s'expose à attirer négativement sur lui l'attention de son supérieur hiérarchique, voire à perdre un statut recherché.

La hiérarchie de prestige interne à la profession policière valorise, on le sait, la lutte contre le crime. Pourtant, si la « chasse » aux délinquants routiers est perçue comme une mission beaucoup moins noble par la profession dans son

ensemble, l'affectation permanente à ce type d'activité n'en est pas moins perçue comme une opportunité professionnelle par certains patrouilleurs. L'affectation officielle et permanente à un poste d'agent de circulation a pu d'abord offrir à des policiers ayant développé par affinité personnelle un investissement en matière de *policing* de la route la possibilité de s'installer dans leur spécialité de prédilection. Outre l'opportunité de valoriser des compétences relativement longues à acquérir et jusqu'alors peu reconnues dans le cadre de la police de quartier, ce type de poste permet également de s'affranchir d'un certain nombre de servitudes inhérentes au travail standard de patrouilleur (roulements de travail contraignants, etc.), puisque les agents de circulation comptent parmi les seuls policiers du rang à bénéficier d'horaires fixes. C'est cet ensemble de rétributions à la fois matérielles et symboliques attachées à l'installation dans cette spécialité que la remontée de plaintes est susceptible de menacer aux yeux des agents de quartier « sécurité routière ».

112

On pourrait résumer de la manière suivante l'enjeu que gèrent à leur niveau ces policiers et leur supérieur hiérarchique. Plus les attentes de la population en matière de circulation se trouvent satisfaites, moins les élus d'arrondissement ont pris sur les affaires du poste, et plus les commandants et leurs agents sont assurés de préserver leur crédibilité et la maîtrise de leur activité. À l'inverse, la non-prise en compte de demandes sociales susceptibles de remonter sur le bureau d'élus locaux prompts à s'en faire les porte-parole représente une incertitude forte pour ces acteurs.

La politique de sécurité routière au concret : une juxtaposition de logiques d'action hétérogènes

De quelque nature qu'elle soit, l'activité policière est actionnée par trois sources distinctes : les demandes provenant du

public, les directives émanant du sommet de la hiérarchie, et les injonctions d'autres administrations publiques [Monjardet, 1996, p. 134]. Ces différentes sources ne sont pas nécessairement d'égale importance quant à la définition des missions quotidiennes, pas plus qu'elles ne se fondent ou ne s'ordonnent spontanément en un tout cohérent. S'agissant de sécurité routière, c'est l'existence de telles tensions et contradictions que révèle l'observation du fonctionnement policier. Pour les postes de quartier, l'enjeu consiste à anticiper au maximum la mobilisation des « propriétaires extérieurs » [Gusfield, 1984] et à agir avant qu'ils n'interviennent sur la place publique pour dénoncer l'immobilisme des policiers. C'est ce qui explique que le travail des policiers de la route consiste en pratique autant à assurer l'écoulement des plaintes de circulation qui affluent quotidiennement vers les postes de quartier qu'à réprimer les actes caractérisés de délinquance routière.

Le *policing* de la route, un travail d'analyse et de traitement des plaintes de circulation

113

Les discours des policiers affectés à la sécurité routière véhiculent volontiers l'idée d'une activité de type proactif, les agents intervenant de leur propre initiative sur tel ou tel problème ayant éveillé leur attention. Le flair, l'expérience, la connaissance du quartier acquis au cours des patrouilles seraient dans cette perspective les qualités essentielles du « bon » policier de la route et lui permettraient de repérer les zones ou les comportements dangereux nécessitant son intervention. Cette représentation, que nous ont donnée à voir de manière concrète les policiers rencontrés durant la première journée de travail à leurs côtés, s'avère cependant passablement éloignée de la réalité du travail ordinaire. Dès la seconde journée d'observation, l'activité normale reprend le dessus, le téléphone sonne dès la prise de service, des plaignants mécontents se manifestent, des visites doivent être effectuées sur le terrain pour débrouiller les situations signalées, et les agents s'excusent presque de devoir reprendre le travail comme à l'accoutumée.

Patrouiller dans le territoire pour surveiller les zones et les comportements dangereux (vitesse, alcool au volant...) ne constitue alors qu'une part réduite du temps de travail des agents de quartier affectés à la sécurité routière. Leur activité quotidienne se révèle largement dominée par l'écoulement des plaintes de circulation, c'est-à-dire par le traitement des problèmes qui éveillent l'attention du public.

Chacune des demandes qui parviennent aux postes de quartier a vocation à être prise en compte et fait l'objet d'un travail de diagnostic, d'analyse et de traitement approfondi par l'agent de circulation. Dès réception de la plainte, celle-ci fait l'objet d'un travail préalable de diagnostic qui vise à identifier de manière précise la nature du problème. Pour chaque doléance enregistrée, le policier qui reçoit la plainte procède à un questionnaire serré qui permettra de disposer d'une première série de renseignements concernant l'endroit visé, l'occurrence et l'heure de l'infraction signalée, les coordonnées du plaignant, ainsi que les éventuels véhicules suspects repérés par celui-ci. Ce premier diagnostic effectué dès l'enregistrement de la plainte, les demandes du public font alors, au cours des jours ou des semaines qui suivent, l'objet d'une analyse approfondie sur le terrain, afin d'en examiner le bien-fondé et de resituer les faits dans leur contexte. Dans la mesure du possible, le policier de la route s'efforce de rencontrer le plaignant en face-à-face et d'interroger d'autres personnes du quartier pour recueillir des témoignages complémentaires. Il s'agit aussi d'objectiver les faits et d'en déterminer la gravité, en effectuant par exemple des contrôles-radar, lesquels permettront de vérifier si des vitesses excessives sont effectivement en cause.

À l'issue de cette phase de « cueillette d'informations », les agents de circulation ont à leur disposition différentes méthodes pour traiter la situation. Ils peuvent privilégier une action préventive en « confrontant les gens à la plainte » afin de les inciter à changer de comportement. Les policiers peuvent également procéder à des contrôles répressifs répétés sur les lieux jusqu'à ce que la situation s'améliore. Enfin, ils peuvent constituer des dossiers dits de « résolution de problèmes » dès lors que la situation fait l'objet de plaintes répétées, et des demandes peuvent dans ce cadre

être adressées aux services municipaux compétents en vue de réaliser des travaux, adopter un nouveau plan de circulation, etc. Quelles que soient leur nature et leur ampleur, les résultats des actions entreprises sont ensuite portés systématiquement à la connaissance des plaignants, sous la forme par exemple de statistiques d'activités : x opérations de contrôle, x infractions verbalisées.

Ces activités de diagnostic et de traitement que les policiers désignent sous l'expression « *fermer une plainte* » représentent le plus souvent un travail de longue haleine qui peut s'étendre sur plusieurs mois, voire plusieurs années dans le cas d'une démarche de résolution de problèmes. Du fait du volume considérable de plaintes en cours, ces tâches constituent une part importante et probablement prépondérante du temps de travail des policiers de la route. La question se pose alors de savoir dans quelle mesure ce travail d'écoulement des plaintes est compatible avec l'implication des policiers dans des programmes axés sur des formes particulières de délinquance routière.

Une participation intermittente des policiers à la mise en œuvre des programmes corporatifs

Si l'attention des policiers va en premier lieu au traitement des problèmes variés et changeants qui préoccupent la population, leur participation aux programmes officiels de prévention apparaît loin d'être négligeable. Parallèlement à l'instruction des dossiers de plaintes, les policiers de la route s'arrangent pour participer aux grandes opérations de contrôle prévues par les programmes corporatifs. Ils tentent ainsi de concilier à leur niveau différentes logiques d'action. Ce comportement est la conséquence de la forte interdépendance fonctionnelle qui se développe entre les patrouilleurs affectés à la circulation et les experts en sécurité routière du siège. Ces experts, qui jouissent d'un fort prestige au niveau provincial et fédéral, appartiennent à un service fonctionnel, la Section de la sécurité routière

et de la circulation, chargée de concevoir les politiques de prévention du service. Si les membres de ce service spécialisé n'ont pas d'autorité hiérarchique sur les unités territoriales, leurs connaissances juridiques approfondies et leur expérience du système judiciaire constituent une ressource de nature stratégique pour orienter l'activité des postes de quartier.

La circulation routière fait l'objet d'une réglementation foisonnante et en permanente évolution. Le code de sécurité routière du Québec comprend à lui seul près de sept cents articles qui édictent les règles relatives à la conduite automobile, à l'immatriculation des véhicules et aux permis de conduire. À ce vaste corpus régulièrement remis à jour, viennent s'ajouter les dispositions du code criminel canadien relatives à la conduite d'un véhicule routier, ainsi que les règlements de circulation propres à chacune des vingt-huit municipalités qui composent l'agglomération de Montréal. Face à cette profusion de textes, les experts en sécurité routière du siège constituent une source d'informations incontournable pour les policiers de quartier. Du fait de la nature très réactive de leur activité, ces derniers ont affaire, au quotidien, à un large éventail d'infractions et doivent faire face à des situations souvent inédites et difficiles à débrouiller en raison de la complexité des textes. Cela explique l'importance stratégique que revêt, aux yeux des policiers de quartier, le fait d'entretenir de bonnes relations avec les experts du siège. Pour rédiger de manière rigoureuse leurs rapports d'infraction, les agents sont en effet tributaires des délais de réponse que les conseillers de la section Sécurité routière réservent à leurs questions, de la clarté et de la fiabilité de leurs explications, etc.

Cette interdépendance très étroite permet le développement d'un climat coopératif qui a des répercussions importantes sur la mise en œuvre des programmes corporatifs de lutte contre l'insécurité routière. Même si les policiers de quartier sont fortement sollicités au quotidien par les plaintes de circulation, ils s'efforcent parallèlement de « jouer le jeu » et de se rendre disponibles pour procéder aux opérations de contrôle mises en place par les experts du siège. Les agents de quartier circulation s'arrangent par

exemple pour mettre en application les formations dispensées par ces derniers, en réservant au cours de la journée des temps de patrouille entre deux plaintes. De la même manière, des comportements dangereux comme les excès de vitesse font au quotidien l'objet d'une attention privilégiée de la part des policiers, à l'exemple de cet agent qui réserve chaque jour l'heure précédant sa fin de service à des contrôles-radar.

Avec le soutien des commandants des postes de quartier, les policiers affectés à la circulation s'efforcent parallèlement d'« enrôler » les autres patrouilleurs du poste dans les opérations corporatives. Certains participent par exemple aux « *fall-in* » (réunions de prise de service où le sergent-superviseur transmet ses directives à son équipe) et profitent de cette occasion pour attirer l'attention de leurs collègues sur les campagnes de contrôle à l'agenda. D'autres affichent ces informations en bonne place dans le poste de quartier. Ainsi, dans le poste Nord, un panneau, installé à un endroit où tous les agents passent pour regagner les véhicules de patrouille, est réservé à la sécurité routière et régulièrement mis à jour par l'agent spécialisé. Certains encore prennent l'initiative de rédiger des sortes de « pense-bête » à destination des autres patrouilleurs pour « *leur remettre en mémoire qu'ils doivent faire des billets sur les infractions routières*⁷ ». Ces documents indiquent par exemple aux policiers du poste les « bons » endroits où se poster dans le quartier pour constater des infractions, comme le carrefour X où ils ont toutes les chances de pouvoir verbaliser des vitesses excessives en début de journée. Pour informels qu'ils soient, ces modes de coordination semblent porter leurs fruits et participent à l'implication de tous dans la mise en œuvre des programmes du service en matière de répression des infractions routières.

.....
 (7) Entretien avec G., agent de quartier circulation, poste Nord, 22 juin 2004.

Conclusion

Partant de l'idée qu'une organisation policière aussi décentralisée que l'est la police de quartier de Montréal apparaissait peu propice à une implication forte et uniforme dans des grands programmes de lutte contre la délinquance

routière, il s'agissait de questionner la capacité effective des dirigeants du Service à mobiliser leurs personnels autour de ces enjeux récemment réaffirmés comme une priorité. L'analyse fait apparaître que les missions de surveillance de la circulation occupent une place non négligeable dans l'activité des unités territoriales. Même si on s'y intéresse en pratique « où on peut, quand on peut », les policiers font preuve de bonne volonté pour mettre en œuvre les programmes corporatifs axés sur la prévention des accidents de la route. Au moment de l'enquête, c'est cependant moins grâce à des ressources hiérarchiques classiques (autorité, organigramme, réglementation) que les experts du siège parviennent à s'assurer la participation, même intermittente et discontinue, des postes de quartier que par la maîtrise d'autres ressources, comme l'expertise juridique dont les policiers ont besoin pour mener à bien leurs interventions quotidiennes.


En même temps, si les unités qui travaillent au contact direct de la population sont relativement proches de ce que les dirigeants policiers attendent d'elles, la réduction des accidents de la circulation est loin d'épuiser le contenu de la politique concrète de sécurité routière. L'activité policière ne tourne pas uniquement autour de l'éradication des causes d'accidents graves comme l'alcool et la vitesse. D'autres objectifs émergent chemin faisant sur le terrain, qui relèvent davantage de la lutte contre ce qu'on pourrait appeler le sentiment d'insécurité routière que de la lutte contre la « grande » délinquance routière. Le cas montréalais illustre ainsi le paradoxe suivant : en même temps que les unités opérationnelles participent, même de manière fluctuante, à la mise en œuvre des programmes officiels, elles développent à leur niveau d'autres conceptions de la sécurité routière. La définition de ces objectifs *ad hoc*, qui viennent se surimposer aux objectifs officiels, résulte de l'existence de systèmes d'acteurs transversaux (le triangle policier-élu locaux-citoyens) qu'il convient d'analyser pour saisir les politiques policières réellement menées sur le terrain.

■ **Anaïk PARENNE**

chargée de recherche au laboratoire RIVES/ENTPE, UMR CNRS 5600

BIBLIOGRAPHIE


- BITTNER (E.), 1970, *The Functions of the Police in Modern Society*, Cambridge, Oerlgeschlager, Gunn and Hain.
- BRODEUR (J.-P.), 2003, *Les visages de la police. Pratiques et perceptions*, Montréal, Presses de l'université de Montréal.
- COHEN (M.D.), MARCH (J.G.), OLSEN (J.P.), 1991, «Le modèle du "Garbage Can" dans les anarchies organisées», in MARCH (J.G.), *Décisions et organisations*, Paris, éditions d'Organisation.
- DUSSAUD (L.), 2002, «La politique québécoise de sécurité dans les transports 2001-2005. Volet routier», *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 101, p. 12-16.
- FRIEDBERG (E.), 1993, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil.
- GRÉMION (P.), 1976, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil.
- GUSFIELD (J.R.), 1984, *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago, University of Chicago Press, 1^{re} édition 1963.
- MANNING (P.K.), 1977, *Police Work: The Social Organization of Policing*, Cambridge, MIT Press.
- MONJARDET (D.), 1996, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte.
- MONJARDET (D.), 2000, «La police de quartier à Montréal : un exemple de gestion du changement policier», *Cahiers de la sécurité intérieure*, «Les dilemmes de la proximité», n° 39, premier trimestre, p. 149-172.
- MORGAN (J.-L.), 1998, *La police. Le service de police de la communauté urbaine de Montréal, de 1972 à l'aube du troisième millénaire*, Montréal, Stanké.
- SKOGAN (W.G.), 1993, «La police communautaire aux États-Unis», *Cahiers de la sécurité intérieure*, «Systèmes de police comparés et coopération (I)», n° 13, mai-juillet, p. 121-149.
- THOENIG (J.-C.), 1994, «La gestion systémique de la sécurité publique», *Revue française de sociologie*, vol. 35-3, p. 357-392.



L'action du gendarme comme policier de la route pose nombre de questions sous l'angle de l'analyse des politiques publiques de sécurité. À partir d'une recherche de terrain, cet article aborde les effets produits, dans l'activité des unités de gendarmerie, par trois des principaux référentiels à l'œuvre en matière de policing des routes, à savoir la déconcentration de la gestion de la sécurité (départementalisation des unités spécialisées), la résolution globale des problèmes (diffusion du paradigme de la sécurité routière) et l'injonction à la performance (imposition de quotas de verbalisation).

Police de la route et politiques de sécurité. Quelques questionnements à propos de l'action de la gendarmerie

par François DIEU



Avant même que la loi du 28 germinal an VI (17 avril 1798) ne reconnaisse à la gendarmerie la mission de maintenir la sûreté des grandes routes, la maréchaussée s'était vu confier, dès le début du XVII^e siècle, la tâche de faire respecter l'ordre sur les routes rendues dangereuses par l'état de la chaussée et la trop grande vitesse des attelages de chevaux. La présence constante des forces de gendarmerie sur les routes constitue, depuis, l'un des aspects les plus traditionnels du paysage routier français. Érigée, en 1928, en une police spéciale de la route, cette mission est devenue progressivement l'activité policière la plus

facilement perceptible par la population. La croissance de l'infrastructure routière (et autoroutière) et du parc automobile, l'intensification de la circulation (avec le développement des mobilités saisonnières et de l'habitat pendulaire), l'inflation du nombre des accidents et l'extension de la réglementation en ont fait l'une des principales tâches des formations de gendarmerie.

Cet article est extrait d'une étude consacrée à l'action de police de la route de la gendarmerie, à partir d'une enquête de terrain menée auprès d'une dizaine d'unités [Dieu, 2005]. Cette recherche a mis en évidence les conditions de constitution d'un appareil en charge de cette composante peu valorisée du travail policier, en montrant que la professionnalisation qui a présidé à ce mouvement est demeurée embryonnaire et instrumentalisée, du fait notamment de la primauté reconnue à l'activité répressive. Cet appareil présente un caractère dichotomique et inachevé, avec l'intervention de deux catégories d'acteurs : d'un côté, les « généralistes » que sont les gendarmes des brigades territoriales, mettant en œuvre des principes de polyvalence et de proximité malmenés par les mutations sociales ; de l'autre, les « spécialistes », catégorie traversée par deux lignes de fracture : la première, entre brigades motorisées et pelotons d'autoroute ; la seconde, entre motocyclistes et « piétons », avec, dans les deux cas, et par-delà le discours officiel, une prépondérance fonctionnelle et symbolique des premiers sur les seconds.

Sur le plan de la sociologie des institutions policières, le « *policing* » des routes pratiqué par la gendarmerie est un domaine d'investigation pertinent pour l'appréhension des questions de management des organisations, de culture occupationnelle, d'insertion dans le tissu social... L'action du gendarme comme policier de la route pose également des questions en termes d'analyse des politiques publiques de sécurité : le *policing* gendarmique des routes fournit, en effet, une illustration des effets manifestes et latents – dans certains cas dysfonctionnels – produits par différents référentiels, comme – pour s'en tenir aux trois principaux abordés ici successivement – la déconcentration de la gestion de la sécurité (départementalisation des unités spécialisées), la résolution globale des problèmes (diffusion

du paradigme de la sécurité routière) et l'injonction à la performance (imposition de quotas de verbalisation).

La départementalisation du *policing* des routes

Le mouvement de spécialisation en matière de police de la route, entrepris au lendemain de la Seconde Guerre mondiale avec la constitution de brigades motocyclistes, s'est poursuivi inlassablement au cours des trente dernières années, sous la pression de la diffusion tous azimuts de l'« esprit opérationnel » décortiqué par H. Lafont et P. Meyer [1980, p. 134]: *« Délaissant l'occupation patiente du territoire national, le gendarme s'est vectorisé et se trouve projeté dans toutes les dimensions. [...] Ce pandore revêtu de la cape de Superman que met en avant la Direction de la Gendarmerie nationale est le rejeton du saisissement de l'arme par l'esprit opérationnel, et le fruit d'une transformation menée d'abord comme à regret, puis à un rythme de plus en plus soutenu. »* Cette priorité reconnue aux « spécialistes » a conduit, sur la base d'une commande publique, à inscrire l'action de police de la route dans une démarche de plus en plus répressive aboutissant à une relégation des missions de présence et de prévention, prolongée, ces dernières années, par une tendance au désengagement des brigades territoriales. Cet effort de modernisation et de spécialisation a permis la mise en place des pelotons motorisés et des unités d'autoroute, se partageant respectivement le réseau routier et autoroutier. Ces deux types de formations ont fait l'objet, à la fin des années 1990, d'une importante réorganisation destinée à permettre une intervention conjointe sous un commandement unique au niveau départemental.

Le système antérieur reposait sur une séparation rigide entre routes et autoroutes, sur le plan du commandement comme de l'action. Spécialisés dans la police de la route, les pelotons motorisés évoluaient dans le cadre des groupements de gendarmerie départementale, soit groupés en une seule unité installée au chef-lieu du département, soit

scindés en plusieurs brigades motorisées en raison de la nature de l'infrastructure routière et des capacités des casernements. Adaptées à l'organisation des sociétés concessionnaires, les unités d'autoroute s'articulaient en groupements (directions d'exploitation), escadrons (directions régionales) et pelotons (districts). Jusqu'en 1997, les sociétés concessionnaires prenaient en charge la fourniture et l'entretien des casernes et des logements de cette gendarmerie d'autoroute, ainsi que la rémunération d'une partie des personnels militaires, par l'intermédiaire d'un fonds de concours. Une décision du Conseil d'État du 30 octobre 1996 a remis en cause ce mode de financement : « *L'exercice par la gendarmerie des missions de surveillance et de sécurité des usagers qui, par nature, incombent à l'État, donne par là même lieu à des dépenses qui sont étrangères à l'exploitation du réseau concédé.* » Le décret du 31 mai 1997 a adopté le principe d'une redevance due par les sociétés concessionnaires pour occupation du domaine public, directement versée au budget général de l'État. Cette disposition a donc supprimé le lien entre la contribution des sociétés d'autoroute et le budget de la gendarmerie, mettant fin « *à la garantie de financement dont disposait la gendarmerie en contrepartie des charges assurées sur le réseau autoroutier*¹ ».

S'inscrivant dans le mouvement de départementalisation de la sécurité, la réorganisation, effective depuis juin 1999, concerne principalement les échelons de commandement. En effet, le caractère spécialisé des unités de terrain, qu'elles soient routières ou autoroutières, n'a pas fait l'objet d'une remise en cause. Ainsi, les brigades motorisées (355 brigades, 3 600 militaires) n'ont vocation à intervenir sur le réseau autoroutier, au même titre d'ailleurs que les brigades territoriales et les pelotons de surveillance et d'intervention, qu'en cas de circonstances particulières justifiant l'engagement de renforts (accidents graves, grands départs, troubles à l'ordre public, affaires judiciaires, etc.). Quant aux pelotons et brigades motorisées d'autoroute (160 pelotons et brigades, 4 400 militaires), leurs missions et conditions d'emploi n'ont connu aucune modification notable, si ce n'est que désormais leur circonscription d'intervention coïncide, sous réserve de délais d'intervention

.....
(1) Avis présenté au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées sur le projet de loi de finances pour 1998 adopté par l'Assemblée nationale, Défense-Gendarmerie, par Michel Alloncle, Sénat, annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 1997, p. 11.

importants, avec le découpage des départements et qu'ils peuvent, selon leurs disponibilités en moyens, effectuer occasionnellement des services de surveillance générale et de police de la route aux abords du réseau autoroutier. Le regroupement opéré au niveau du commandement des unités de police de la route s'est traduit, d'une part, par la suppression des pelotons motorisés et des groupements et escadrons d'autoroute, d'autre part, par la mise en place, dans chaque département, d'un escadron départemental de sécurité routière (EDSR), placé sous les ordres d'un officier relevant du commandant de groupement de gendarmerie départementale, qui devient ainsi l'interlocuteur privilégié du préfet en matière de sécurité routière.

Dans l'état actuel des choses, la départementalisation des unités spécialisées de police de la route n'en est qu'à ses débuts, rencontrant des fortunes diverses sur le plan notamment de l'effectivité du rapprochement entre brigades motorisées et pelotons d'autoroute. La création de l'EDSR a surtout conduit à renforcer l'inscription sur le plan départemental de l'action de police de la route de la gendarmerie, notamment s'agissant de l'évaluation statistique de l'activité. L'EDSR est devenu l'interlocuteur privilégié, le représentant de la gendarmerie dans les dispositifs départementaux en vigueur en matière de sécurité routière, notamment au niveau du plan départemental de contrôle routier (circulaire du 20 janvier 2000), de la conférence départementale de sécurité et du conseil départemental de prévention (décret du 17 juillet 2002). D'un point de vue institutionnel, le rattachement de l'EDSR au groupement de gendarmerie départementale est de nature à produire des disparités entre les départements, du fait des différences de perception, au niveau des commandants de groupement, de l'importance de cette mission de sécurité routière.

De la police de la route à la sécurité routière

Réorganisation de structures, la départementalisation participe d'un mouvement plus important, perceptible ces

dernières années, qui tend à substituer à la logique de police de la route celle de sécurité routière. En effet, derrière les changements d'appellation, dûment exploités à des fins de communication, se profilent, en réalité, deux approches différentes du *policing* des routes: si l'idée de police de la route renvoie à une approche ponctuelle et instrumentale privilégiant le contrôle répressif, la sécurité routière s'inscrit, elle, dans une approche globale et partenariale fondée sur la résolution globale des problèmes («*problem solving*»). D'un côté, le gendarme est considéré comme un simple technicien verbalisateur, de l'autre, comme un des acteurs de la réponse sociétale à l'insécurité sur les routes. Sur un plan institutionnel, cette intégration de la logique de sécurité routière a pour objectif de donner une ambition plus importante à une police de la route réduite souvent à la production d'un volume de verbalisation en phase avec la commande publique. Cependant, cette révolution culturelle est loin d'avoir gagné les esprits des décideurs et acteurs de terrain de la gendarmerie, dans la mesure où elle remet en cause le dogme de la répression routière, mais aussi la mainmise fonctionnelle et culturelle des motocyclistes sur cette mission.

Plus fondamentalement, cette police de la route qui peine à devenir sécurité routière demeure une mission faiblement considérée, et ce en dépit de son importance sociale². Son orientation répressive dirigée vers des citoyens ordinaires a conduit, malgré une attribution de moyens et un mouvement de spécialisation, l'acteur et le système gendarmiques à maintenir cette mission, en quelque sorte, à la périphérie du «vrai travail» de gendarme. Dans la hiérarchie des activités constitutives du bagage missionnel du gendarme, la police de la route se situe loin derrière les tâches plus valorisées et valorisantes de maintien de l'ordre, de recherche du renseignement, d'investigation judiciaire, de secours, voire de contact avec la population et de régulation des désordres du quotidien. Sans parler de tâches «indues» ou «croupion», il s'agit surtout d'une activité rendue problématique par son impopularité: «*La sécurité routière suscite chez les gendarmes deux types de réaction: pour certains, c'est contre-productif, c'est une perte de temps qui coûte cher en termes de recherche du renseignement*

....

(2) Selon un sondage («Les Français et la Gendarmerie», p. 12), réalisé en avril 2000 par la SOFRES, la sécurité routière ne constituerait toutefois que le quatrième domaine dans lequel les Français souhaiteraient que la gendarmerie fasse prioritairement porter ses efforts (42%), derrière la prévention de la délinquance (78%), le secours aux personnes et aux biens (54%), et le maintien de l'ordre (43%), mais devant l'ilotage (26%), les enquêtes judiciaires (20%) et la police scientifique (11%).

parce que l'action est impopulaire; pour d'autres, la sécurité routière ne devrait pas relever du budget de la gendarmerie, pour être confiée, pourquoi pas, à une autre force. Pendant longtemps, on a imprimé dans l'esprit du gendarme que ce n'était pas vraiment une mission noble, puisqu'il s'agissait de réprimer des automobilistes qui ne sont pas vraiment de mauvais citoyens» (officier). «Quand je disais à mes collègues de la brigade que la police de la route c'était mon truc, que ça me plaisait, ils me regardaient de travers; certains me disaient que je perdais mon temps, que ce n'était pas ce qu'il y avait de plus important pour le gendarme. On ne m'a pas mis à l'écart à cause de cela, mais cela m'a conduit à poser ma candidature pour devenir motocycliste» (sous-officier, brigade motorisée).

Cette faible considération pour la police de la route explique, pour une large part, le sous-dimensionnement qui a prévalu, notamment en matière d'effectifs et de structures de commandement: *«Pendant très longtemps, nos chefs ont pensé que la sécurité routière, ce n'était pas porteur pour la gendarmerie»* (officier). Sous réserve de la mise en place, depuis 2002, d'une dominante «sécurité routière» pour la formation et la carrière des officiers, la sécurité routière est un domaine relativement secondaire dans la formation initiale, se limitant, pour ce qui est des sous-officiers, à l'apprentissage, en quelques heures, d'un certain nombre de gestes techniques (le contrôle d'un véhicule, la constatation des principales infractions, l'utilisation du mémento police/route, l'établissement d'un procès-verbal): *«À l'ESOG³, j'ai appris à rédiger un TA⁴ et les gestes réglementaires pour arrêter une voiture. On a aussi parlé un peu de prévention et de répression, des accidents de la route. C'étaient des motards qui faisaient les cours et qui nous expliquaient surtout comment gratter des TA»* (sous-officier, brigade territoriale). Quant à la formation continue, au-delà du recyclage périodique des motocyclistes, il semble bien que, là non plus, la police de la route ne soit pas une priorité: *«La formation en gendarmerie, c'est une somme de bases. La police de la route: quelques heures en ESOG. Après, c'est chacun qui bosse dans son coin ce qui l'intéresse. La formation, après*

.....

(3) École des sous-officiers de gendarmerie.

.....

(4) Timbre-amende.

l'école, on se la fait soi-même. Celui qui est branché police de la route, il va bûcher le memento police/route, s'intéresser à la coordination des transports. Mais cela devra venir de lui. Si, dans la brigade, il fait son boulot et quelques TA, on ne va pas lui mettre une pression particulière. Les gars sont plus portés à s'intéresser au judiciaire qu'à la police de la route » (sous-officier, brigade territoriale).

Quelques signes et mesures intervenus récemment donnent toutefois à penser que cette logique de relégation de la police de la route peut être remise en cause – sous la pression, il est vrai, de l'inscription désormais en bonne place de l'insécurité routière sur l'agenda public. Dans le sillage de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPSI) du 29 août 2002, qui a prévu le renforcement des effectifs mobilisés dans des tâches de sécurité routière (700 gendarmes), la gendarmerie a mis en chantier un catalogue d'une vingtaine de mesures susceptibles d'être mises en œuvre entre 2003 et 2005. Au-delà de l'attribution de moyens supplémentaires (véhicules banalisés, voitures rapides d'intervention, éthylotests électroniques, Eurolaser, etc.), trois principaux axes d'action témoignent de cette attention nouvelle : la mise en place, au sein de la Direction générale de la Gendarmerie, d'une instance spécifique de pilotage de la sécurité routière, avec la transformation, depuis août 2003, de la section circulation routière (bureau « police administrative et sécurité routière ») en un bureau de la sécurité routière, rattaché à la sous-direction de la sécurité publique et de la sécurité routière (service des opérations et de l'emploi) ; la transformation, effective depuis janvier 2004, du Centre national de formation motocycliste (CNFM) de Fontainebleau en Centre national de formation à la sécurité routière (CNFSR), avec notamment comme mission de mettre en place des formations en direction des personnels non motocyclistes (« piétons ») des pelotons d'autoroute ; le renforcement de la concertation et de la réflexion internes : avec la désignation d'un « Monsieur sécurité routière » (chef du bureau de la sécurité routière), la constitution d'une commission « sécurité routière » (réunissant des personnels du CNFSR, du bureau des équipements et du bureau de la sécurité routière), l'organisation d'une réunion annuelle

entre la direction générale et les bureaux « police administrative et circulation routière » des régions de gendarmerie, ainsi que la réalisation d'études sur l'emploi de l'hélicoptère dans la lutte contre l'insécurité routière, la rationalisation de la veille dans les unités d'autoroute, l'action en civil à bord de véhicules (et de motocyclettes) banalisés, les équipements de protection et la tenue des motocyclistes.

La réorganisation intervenue au niveau de la direction générale de la gendarmerie peut, dans cette perspective, contribuer à impulser, du sommet vers la base, une nouvelle approche : *« La recreation du bureau "sécurité routière" n'est pas seulement une mesure d'organisation administrative, c'est aussi le symbole, le signal, le moteur d'une plus grande implication. Cette mesure va surtout donner de la visibilité institutionnelle à l'intérieur de la DGGN, mais aussi et surtout à l'extérieur, notamment vis-à-vis de nos collègues de la Police nationale qui, eux, ont au moins trois interlocuteurs en matière de sécurité routière »* (officier). Pour autant, dans le quotidien de la police de la route des unités spécialisées et des brigades territoriales, il est encore bien difficile d'identifier des évolutions significatives de pratiques et de mentalités, même si les gendarmes, comme d'ailleurs la plupart des automobilistes, semblent avoir été gagnés, depuis l'été 2002, par les discours gouvernementaux de fermeté largement relayés par les médias : *« Le positionnement des gendarmes est peut-être en train d'évoluer. C'est une affaire de cycles. On est passé d'un cycle libertaire à un cycle sécuritaire, du fait du ras-le-bol provoqué par les morts sur les routes. Les gendarmes ont aussi basculé dans ce cycle. Les choses sont en train de faire leur chemin. Même la justice semble en train d'évoluer dans ce sens et peut-être de rejoindre ce cycle. Les directives politiques ont aussi le mérite de la clarté »* (officier).

Culture du résultat et performance répressive

Instruments de mesure et d'évaluation de l'activité, les statistiques de service peuvent également faire l'objet

tendanciellement d'« aménagements », destinés à proposer à la chaîne hiérarchique une description chiffrée des services en phase avec une certaine « normalité bureaucratique » [Dieu, 1999].

En matière de répression routière, ce type d'aménagements renvoie à l'équilibre ATB/PV (accidents-tués-blessés/procès-verbaux) : la nécessité d'apporter une réponse répressive chiffrée à l'accidentologie suppose de disposer d'un volume de procès-verbaux qui soit régulier, voire en progression constante, susceptible, en tout cas, de connaître des variations selon les demandes publiques et les évolutions de l'accidentologie. Dans l'absolu, au niveau national comme local, une augmentation du nombre de PV peut conférer un caractère concret à un discours de fermeté en matière de sécurité routière et une impression de réactivité face à une recrudescence des accidents de la route. Il s'agit donc, peut-être pas d'une fin en soi, mais indéniablement d'un enjeu stratégique, qu'il appartient au responsable hiérarchique de maîtriser, pour éviter d'éventuelles récriminations. Cette utilisation bureaucratique du nombre de PV n'en repose pas moins sur le travail de verbalisation effectué sur le terrain par des acteurs qui ne perçoivent pas toujours les logiques stratégiques de cette action répressive. Au final, c'est le gendarme qui se trouve dans la position de fournir à son institution les données chiffrées indispensables à l'équilibre ATB/PV ; la question étant, en fait, d'obtenir sa participation effective à ce processus sur la base de l'adhésion volontaire et, le cas échéant, de la contrainte hiérarchique. En effet, d'un point de vue juridique, l'agent verbalisateur dispose d'une certaine autonomie dans la constatation des infractions, ce qui interdit toute intrusion directe de la hiérarchie dans ce domaine judiciaire placé sous la direction et le contrôle des magistrats. Par contre, le supérieur hiérarchique dispose de la possibilité d'intégrer la verbalisation aux paramètres d'évaluation du travail du subordonné : dans cette perspective, la tentation peut être forte, pour le commandant d'unité, d'imposer à ses personnels un quota de verbalisation sur une base journalière, mensuelle ou annuelle. Dans le cas où le gendarme n'atteint pas ce quota, le supérieur pourra alors recourir à des moyens de

contrainte, voire à des sanctions, en considérant qu'il s'agit là d'une insuffisance professionnelle.

Le quota de verbalisation peut donc être le moyen, pour le supérieur hiérarchique, d'obtenir un volume de procès-verbaux correspondant à ses besoins en termes de justification d'activité. Pour l'acteur de terrain, le quota de PV peut être appréhendé comme une injonction hiérarchique problématique sur le plan de la cohérence, voire de la régularité. Le gendarme peut y voir aussi une manifestation d'autorité pratiquement inacceptable du fait de la faiblesse de sa légitimité professionnelle et, à ce titre, productrice d'insatisfaction et de frustration. Mais le quota de verbalisation peut également fournir à bon compte à l'acteur de terrain le moyen, pour lui-même, de justifier sa propre activité, en évitant alors toute mise en cause personnelle. En effet, même si le gendarme n'est pas convaincu de la justesse de la mesure, s'il parvient à fournir au supérieur hiérarchique le quota demandé, il peut légitimement prétendre recevoir de ce dernier une sorte de quitus, c'est-à-dire la reconnaissance du travail effectué selon les prescriptions institutionnelles. Aussi, si le quota de verbalisation peut apparaître comme un facteur de contrainte, d'altération de l'autonomie de l'acteur, il n'en représente pas moins, pour ce dernier, un passage obligé qui, s'il est pris en compte, peut se traduire par une valorisation professionnelle. Ce rapport ambivalent au quota de verbalisation explique d'ailleurs le statut particulier de cette pratique tout à la fois décriée et acceptée, stigmatisée et répandue, contestée et passée sous silence.

Si l'existence de quotas de verbalisation ne paraît pas être contestable dans les rangs de la gendarmerie, il ne s'agit toutefois pas d'une politique institutionnelle expressément définie, reposant sur des directives et des notes de service. Au contraire, le discours officiel déclare pratiquer une approche plus qualitative fondée sur la mise en adéquation de l'action répressive avec l'analyse de l'accidentologie locale. Cette position de principe est exprimée par les différents échelons hiérarchiques portés naturellement à contester l'existence de pratiques, il est vrai, difficilement justifiables en termes de rationalité de l'action publique.

L'enquête de terrain permet toutefois de repérer la persistance de ce type de phénomènes, plus particulièrement au niveau des unités spécialisées chargées, pour une large part, de conduire la répression routière. Si les brigades territoriales paraissent, en effet, dans l'ensemble, épargnées par l'imposition de quotas de PV, la principale variable expliquant la diversité des situations existantes en la matière semble résider dans le comportement du commandement de proximité. Selon les personnels interrogés, le commandant d'unité a la responsabilité de soumettre ou non ses personnels aux quotas de PV, à ce que le langage gendarmique appelle la « course aux numéros » (tendance à vouloir obtenir systématiquement d'une année sur l'autre un nombre supérieur ou égal de procès-verbaux): *« Récemment mon commandant d'EDSR a demandé à tous les commandants d'unité de lui fournir le nombre de PV par gendarme. Cet officier voulait punir trois gendarmes d'un peloton d'autoroute, au motif que ces personnels n'avaient pas suffisamment mis de TA l'année précédente. Il a demandé cet état au premier trimestre pour voir si les trois gendarmes avaient tenu compte de son avertissement. Ce n'était pas le cas. Le commandant du PA a obtenu de l'officier de leur donner jusqu'à la fin de l'année pour se refaire. Il les a convoqués et sermonnés »* (sous-officier, peloton d'autoroute).

Toutefois, il semble bien qu'en ce domaine le dirigisme ne soit pas la forme la plus fréquente. L'imposition de quotas de verbalisation paraît plutôt résulter, dans la très grande majorité des cas, d'incitations hiérarchiques plus subtiles et d'une logique de reproduction individuelle [Matelly, 2002, p. 191]. En fait, on observe plutôt le suivi, par le commandement, d'une moyenne de TA établie selon l'activité répressive escomptée et par rapport aux autres personnels, ce suivi pouvant intervenir de manière informelle ou à l'occasion du contrôle de l'activité individuelle. Dans le langage gendarmique, il s'agit de vérifier périodiquement combien chaque gendarme « pèse » en procès-verbaux, en numéros, sans pour autant que le « chiffre » à réaliser soit communiqué préalablement: *« Pour le commandement, l'important est de savoir combien on pèse, en nombre de TA.*

Si on s'écarte de la moyenne, on est tout de suite rappelé à l'ordre ou même on reçoit une lettre de mise en garde. La course aux TA est une réalité bien concrète. Rien n'a changé. Je crois même que c'est pire » (sous-officier, peloton d'autoroute).

Pour d'autres gendarmes, la « course aux numéros » n'existe pas, à proprement parler, dans leur unité, sous réserve d'une incitation, plus ou moins forte, du commandement à maintenir un certain niveau d'activité répressive, dans le meilleur des cas en intégrant des considérations d'ordre qualitatif : « *Je n'ai jamais connu de quotas de TA en trente ans de moto. Le commandement, lors des inspections annoncées ou des réunions, peut dire à un militaire de faire attention parce qu'il n'en fait pas assez, c'est tout. On ne vous dit pas d'en faire tant. Par contre, j'en ai entendu parler dans d'autres départements* » (sous-officier, brigade motorisée). « *Je n'impose pas de quotas aux gendarmes mais, par contre, je suis mensuellement ce qu'ils font, en comparant leur activité à celle de leurs collègues. Si j'ai un gars qui chute pendant un mois, je regarde pourquoi. C'est peut-être le signe qu'il ne va pas bien, qu'il a des problèmes personnels. Je le convoque et on en discute ensemble pour essayer de voir ce qui ne va pas. Moi, je m'interdis de compter en numéros. Par exemple, certains PV sont plus faciles à faire que d'autres. C'est plus commode de faire du PV vitesse que du PV coordination des transports. Je regarde cela attentivement. Ce que je recherche surtout, c'est une certaine régularité et stabilité* » (sous-officier, peloton d'autoroute).

Pour le gendarme porté à stigmatiser la « course aux numéros », celle-ci est significative d'une dérive autoritaire de la hiérarchie, obnubilée par des considérations statistiques et carriéristes : le commandant de l'EDSR, du peloton d'autoroute ou de la brigade motorisée ne s'intéressant, selon lui, qu'au volume de PV réalisé par chaque personnel, sans se soucier de ce qu'ils recouvrent exactement, tout en s'autorisant des mesures vexatoires, des brimades en cas de production insuffisante : « *Il existe bien un quota de TA à faire, sinon la hiérarchie vous tombe dessus et vous dit que vous ne foutez pas grand-chose. Même si on sait tous*

qu'on peut faire des tonnes de TA et rien foutre le reste du temps. L'important, c'est de gratter, même n'importe quoi, pourvu que l'argent rentre dans les caisses et que les stats augmentent. C'est une hypocrisie générale. Ce n'est pas du travail de gendarmerie. Ce n'est pas non plus de la sécurité routière» (sous-officier, peloton d'auto-route). «*La course aux chiffres existe. [...] Si on chute dans un domaine spécifique, il faut pouvoir se justifier. Moi, j'ai eu le cas de figure. Dans ma notation annuelle, mon ancien patron, avec qui j'avais de mauvais rapports, a utilisé une baisse de mon activité répressive pour me dire que j'étais un mauvais gendarme parce que je ne ramenaient pas suffisamment de TA*» (sous-officier, brigade motorisée). Cela étant, les véritables critiques concernent les effets pervers de ce type de pratique sur le plan de l'activité de police de la route, avec quatre principaux griefs fréquemment adressés à cette «course aux numéros»: constater sans discernement les infractions, recourir à des procédés déloyaux, sélectionner les infractions les plus «rentables» et privilégier la verbalisation par rapport aux missions plus fondamentales.

134

Vers une police spécifique/unique de la route ?

Pour conclure, il est difficile de ne pas évoquer la question – ô combien politique – de l'opportunité de constituer une force spécifique/unique de police de la route qui, bien qu'elle ait été écartée sur la base d'un arbitrage gouvernemental rendu au profit du ministère de l'Intérieur, se pose immanquablement au moins d'un point de vue théorique et prospectif. La création d'une entité chargée des missions de police de la route pourrait conduire au rapprochement des formations spécialisées de gendarmerie et de police, ainsi qu'à leur placement, au moins pour emploi, sous l'autorité du ministre de l'Équipement et des Transports. Même s'il ne s'agit pas de procéder à une fusion des unités de police de la route de la police et de la gendarmerie, ce qui s'avère difficilement concevable à moins de remettre en

cause, plus fondamentalement, le dualisme policier, cette réforme pourrait, selon ses partisans, constituer une étape décisive dans le processus de professionnalisation et de diffusion des logiques de sécurité routière. Pour ses détracteurs, elle conduirait à détacher, à isoler la police de la route de la sécurité publique, en imposant, de fait, une nouvelle ligne de partage, de fracture dans le système policier. Sur le plan des personnels, la création d'une police de la route, par-delà ses avantages en termes de spécialisation et de valorisation, provoquerait probablement de vives réticences et oppositions, du fait de la résistance traditionnelle au changement et des craintes de bouleversements statutaires: *«C'est vrai que le rattachement au ministère de l'Équipement pourrait nous permettre de ne faire que de la police de la route. Mais on est gendarmes et on veut le rester»* (sous-officier, brigade motorisée).

Dans les faits toutefois, cette réforme ne viendrait que consacrer la séparation manifeste entre unités spécialisées et brigades territoriales, avec la tendance de ces dernières, en invoquant leur polyvalence et leur surcharge d'activité, à limiter leur implication en matière de police de la route. Aussi, le placement de ces formations pour emploi auprès du ministère de l'Équipement, qui maintiendrait une relation organique avec le ministère de la Défense (garantissant la préservation du statut militaire et la subordination aux échelons territoriaux de commandement de la gendarmerie), n'aboutirait pas véritablement à un cataclysme organisationnel. Dans les faits, il s'agirait simplement d'un aménagement au principe posé par le décret du 15 mai 2002 concernant le rattachement pour emploi des formations de gendarmerie au ministère de l'Intérieur pour l'exercice des missions de sécurité intérieure (sécurité publique et maintien de l'ordre), la gendarmerie restant placée pour emploi auprès du ministère de la Défense pour les missions de défense et auprès du ministère de la Justice (parquets auprès des cours d'appel et des tribunaux de grande instance) pour les missions de police judiciaire. Sous réserve d'aménagements d'ordre institutionnel et normatif, la création d'une police de la route ne remettrait donc pas en cause fondamentalement le principe de triple subordination de la gendarmerie précisé dès la loi du 16 février 1791,

le ministère de l'Équipement étant simplement amené à partager avec le ministère de l'Intérieur la subordination de la gendarmerie pour les missions de sécurité publique.

Dans les rangs de la gendarmerie, ce type de perspectives ne retient guère l'attention ni l'adhésion des personnels, tant il est vrai qu'ils sont nombreux à considérer que leur institution, du fait de son implantation territoriale, constitue déjà, depuis des lustres, une authentique police de la route : *« Une police de la route ? Pour quoi faire ? Elle existe déjà. C'est nous. La gendarmerie est une police de la route présente sur presque toutes les routes de France. On n'a pas besoin d'en créer une autre, même à partir de ce qui existe »* (sous-officier, brigade motorisée). Pour les personnels, qu'ils soient « brigadiers », « motards » ou « piétons », cette police de la route empirique suppose toutefois l'attribution de moyens spécialisés supplémentaires pour lui permettre d'exercer pleinement toutes ses missions : *« Quand j'entends les gens, dans les médias ou ailleurs, demander la création d'une police de la route, j'aurais envie de leur dire qu'elle existe déjà, mais qu'elle n'est pas bien utilisée et qu'elle n'a pas les moyens d'être plus efficace »* (sous-officier, brigade motorisée). *« Une police de la route a besoin d'effectifs, de matériels pour qu'elle puisse répondre à toutes les demandes de sécurité et de répression »* (sous-officier, peloton d'autoroute).


Cette question récurrente des moyens, qui dépasse, bien évidemment, le domaine de la police de la route, semble se poser avec une certaine acuité pour la gendarmerie, au regard du nombre relativement limité de personnels des unités spécialisées, rapporté à la densité du réseau routier et à l'importance des flux de circulation. Encore qu'en ce domaine, tout accroissement même conséquent des effectifs ne parviendrait pas, loin s'en faut, à compenser ce décalage proprement gigantesque que seule la mise en œuvre de dispositifs techniques, comme les appareils de contrôle et de sanction automatisés, peut être de nature à infléchir.

■ **François DIEU**

*maître de conférences, université Toulouse I,
directeur adjoint au CERP*

BIBLIOGRAPHIE


- BOULLIER (D.), CHEVRIER (S.), MIDOL (A.), 1995, *L'activité des forces de police et de gendarmerie en matière de sécurité routière*, rapport pour le Commissariat général du plan et l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure.
- DEMOLINS (L.), 2003, « La gendarmerie et la sécurité routière : évolution et mesures prises », *Revue de la Gendarmerie nationale*, « Sécurité routière », n° 207, juin, p. 34-38.
- DIEU (F.), 1999, « Les charges de travail des gendarmes », in *La force publique au travail. Deux études sur les conditions de travail des policiers et des gendarmes*, L'Harmattan, « Sécurité et société ».
- DIEU (F.), 2002, *La Gendarmerie. Secrets d'un corps*, « Théorie politique », Bruxelles, Complexe.
- DIEU (F.), 2005, *Police de la route et Gendarmerie*, « Sécurité et société », Paris, L'Harmattan.
- GATARD et Associés, 2004, *Comportement des Français au volant : en 5 ans, ce qui a changé*, enquête réalisée pour la Prévention routière.
- GUYOT (R.), 2002, *Cisements de sécurité routière*, ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques.
- LAFONT (H.), MEYER (P.), 1980, *Le nouvel ordre gendarmique*, Seuil.
- LALLEMAND(W.), 2003, « Investissement sur la prévention », *Revue de la gendarmerie nationale*, « Sécurité routière », n° 207, juin, p. 61-65.
- LES CAHIERS DE LA SÉCURITÉ, 1996, « Routes, espace incertain », n° 25, 2^e trimestre.
- MATELLY (J.-H.), 2002, « Une obligation de résultat pour les gendarmes », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, « Quartiers sensibles ici et ailleurs », n° 49, 3^e trimestre, p. 187-206.
- MONJARDET (D.), 1996, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte.
- PEREZ-DIAZ (C.), 1997, « Quelques aspects des évolutions du contrôle de la circulation routière en France », in PEREZ-DIAZ (C.), KELLENS (G.) (sous la dir.), *Le contrôle de la circulation routière dans les pays de la CEE*, Paris, L'Harmattan, « Logiques sociales », p. 137-184.
- SOFRES, 2000, « Les Français et la Gendarmerie », sondage pour *Le Pèlerin Magazine*, avril.
- ZAUBERMAN (R.), 1998, « La répression des infractions routières : le gendarme comme juge », *Sociologie du travail*, vol. 40, n° 1, p. 43-64.



Cet article a pour objet les transformations qui ont affecté ces dernières années les missions et les métiers des polices municipales, depuis que les récentes évolutions législatives leur confèrent le droit de participer au contrôle de la circulation. Si les investigations empiriques visant à appréhender les effets concrets de cette consécration juridique de leurs compétences sont encore limitées, elles incitent néanmoins à engager une réflexion sur ces nouveaux acteurs clés des politiques locales en matière de sécurité routière.

Sécurité routière : le nouveau champ d'action des polices municipales

par Jérôme FERRET, Frédéric GALLARDO, Anaïk PURENNE



Cet article présente une synthèse des connaissances accumulées sur le travail des polices municipales dans les villes françaises en matière de sécurité routière, alors qu'elles ont été confrontées à des changements majeurs en l'espace de quelques années et apparaissent désormais comme des acteurs à part entière des politiques locales de sécurité routière. Depuis leur émergence au milieu des années 1980, et notamment par rapport à la situation décrite par Nicole Chambron [1994], ces forces publiques ont connu une série de bouleversements de grande ampleur au cours de la décennie écoulée. En 1994, on a d'abord assisté à la création d'une filière police municipale au sein de la fonction publique territoriale : les agents titulaires qui la composent, recrutés sur concours et assermentés, sont aujourd'hui au nombre de 18 000, contre moins de 6 000 en

1984. Parallèlement à ce renforcement considérable de leurs effectifs, les polices municipales ont engagé des réformes visant à réorganiser leurs services à partir de la création d'unités spécialisées. Cette nouvelle division du travail s'accompagne parfois, dans les plus grandes villes, de la mise en place de postes de quartier permettant d'intervenir au plus près des problèmes. Dans le même temps, des efforts souvent considérables ont été consentis en matière d'équipement, avec notamment l'acquisition de véhicules sérigraphiés et, le cas échéant, de PC radio, PC mobile, etc. Enfin, la loi du 15 avril 1999, dont l'objet initial était de doter les polices municipales d'un réel statut juridique, a élargi de manière considérable leur champ d'activité. Cette consécration officielle de leurs compétences offre aux policiers municipaux l'opportunité de devenir des acteurs essentiels des dispositifs de contrôle de la circulation routière.

Cet ensemble de transformations apparaît de nature à produire des effets non négligeables sur le traitement des problèmes d'insécurité routière en milieu urbain et péri-urbain, puisque Police et Gendarmerie nationales doivent désormais partager leur monopole en matière de contrôle avec des services municipaux significativement renforcés. La mise en place de véritables programmes de sécurité routière au sein de ces services ne va cependant pas de soi. D'une ville à l'autre, la question se pose tout d'abord de déterminer, au moyen d'investigations empiriques approfondies, si les élus et leurs services tendent ou non à s'approprier ces changements, le cas échéant comment le processus s'opère, et enfin dans quelle mesure ces acteurs arrivent à faire l'apprentissage « *de nouveaux modèles relationnels, de nouveaux modes de raisonnement, [...] de nouvelles capacités collectives* » [Crozier, Friedberg, 1977, p.339]. Comment les polices municipales ont-elles endossé ce nouveau rôle de producteur de sécurité? Quel rôle la sécurité routière a-t-elle joué dans l'institutionnalisation et la professionnalisation de ces forces publiques? Quelles difficultés éventuelles cette transformation des structures et des métiers a-t-elle rencontrées pour s'imposer? En pratique, que font aujourd'hui les policiers municipaux en matière de lutte contre l'insécurité routière? Ce sont là les principales

interrogations que cet article se propose de soulever sous une forme synthétique. Après un bref développement consacré aux transformations qui ont affecté les polices municipales au cours des dernières années, nous tenterons, à travers la mise en récit de quelques expériences de terrain, d'appréhender les formes d'action et les types de compétences mobilisés par ces services en matière de sécurité routière. Pour finir, nous interrogerons les modalités d'apprentissage et d'exercice de ces nouvelles compétences professionnelles, en montrant que les échanges avec les autres forces de l'ordre et le partage d'expériences et de ressources auquel ils donnent lieu constituent un vecteur important de coordination inter-organisationnelle.

À titre de préambule, il est utile de signaler que, malgré l'ampleur des changements en cours et la place qu'occupent depuis quelques années les enjeux de sécurité routière sur l'agenda politique, les recherches consacrées à ces questions restent éparpillées et limitées. Les quelques monographies disponibles s'appuient de surcroît sur des investigations empiriques restreintes, puisqu'il s'agit pour la plupart de travaux de DEA ou de DESS. Ces recherches¹ permettent néanmoins d'apporter des premiers éléments d'éclairage et renvoient de manière convergente l'image de polices municipales qui s'engagent de plus en plus activement dans le traitement des problèmes de circulation et de sécurité routière. Ici, cette implication se traduit par la création de véritables unités de police de la route. Là, ces activités sont à l'inverse étroitement associées aux autres missions courantes des agents (surveillance des sorties d'écoles, etc.) et forment le socle d'un « projet de service » pour l'ensemble de la police municipale. Au-delà de ces différences, l'apprentissage de nouvelles missions et compétences professionnelles s'opère partout en lien étroit avec les services de la Police ou de la Gendarmerie nationale, qui trouvent dans la coopération avec ces nouvelles forces publiques des ressources leur faisant traditionnellement défaut : pour réels que soient les préjugés réciproques et les discours corporatistes convenus, la dépendance mutuelle et la coordination (formelle autant qu'informelle) semblent constituer la règle plus que l'exception.

....

(1) C'est précisément la synthèse de ces principaux résultats qui est proposée ici. Il va de soi que les analyses présentées dans cet article, enrichies par les résultats de travaux personnels en cours ou récemment achevés [Ferret, 2005], n'engagent que leurs auteurs.

L'entrée des polices municipales dans le système de production de la sécurité

Aux yeux des policiers municipaux, la loi Chevènement du 15 avril 1999 a ouvert une ère nouvelle dans l'histoire des polices municipales en leur offrant une reconnaissance qu'elles avaient perdue depuis la loi de 1941 sur la nationalisation des forces de police. Sans entrer dans le détail de cette histoire, qui reste d'ailleurs à écrire, on peut avancer que le processus d'institutionnalisation et de professionnalisation de ces organisations policières s'est en réalité engagé antérieurement, comme en témoignent par exemple les réformes successives dont la police de Lyon, première force municipale de France par la taille, a fait l'objet depuis sa création en 1970, réformes qui se sont traduites par une extension continue de ses effectifs et de ses missions. Dans les petites villes comme dans les plus grandes, ce processus de consolidation des forces municipales renvoie sans doute au succès et à la force de conviction du paradigme du risque, qui a contribué à donner une nouvelle visibilité aux enjeux de sécurité [Ferret, 2004]. Confrontés à un sentiment d'insécurité des populations locales, alimenté par l'apparition de nouvelles formes de délinquance peu ou mal prises en compte par la Police nationale, les maires ont été progressivement conduits à agir pour gérer cette source d'incertitude, et ils doivent dorénavant produire eux-mêmes des solutions rapides et visibles à ces problèmes, à travers le renforcement des services de police [Gatto, Thoenig, 1993].

À mesure qu'elles se développent, les organisations policières municipales sont restructurées selon des cadres empruntés, dans certains cas, à des logiques de *management* public. Lancé dans les années 1980, principalement dans les grandes villes mais aussi dans des villes de taille plus modeste, ce processus de fond s'est traduit par le développement de directions des risques urbains et de polices municipales, ainsi que par le recrutement de personnels policiers à la retraite dans un rôle d'encadrement,

.....

(2) Avec la création d'unités cynophiles, motocyclistes, équestres, nautiques, VTT..., les spécialisations se sont multipliées. Si, faute de recensement systématique, il est impossible à ce jour de connaître le nombre exact de ces brigades spécialisées, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale devrait procéder au recensement national de ces formations spécifiques en 2005.

mouvement validé et même intensifié par la loi du 15 avril 1999 qui rationalise et dessine le cadre d'une professionnalisation ordonnée de ces polices, tout en élargissant considérablement le domaine de compétence des policiers municipaux. Outre les missions qu'ils assurent habituellement (bon ordre, sûreté, sécurité et salubrité publiques), ces derniers peuvent désormais procéder à de véritables contrôles routiers et verbaliser un large éventail d'infractions routières. Dans la mesure où elles modifient profondément le rôle des policiers municipaux sur la voie publique et s'accompagnent d'un mouvement de spécialisation accrue des personnels², de telles dispositions, en véhiculant une perception plus valorisante de leur métier ainsi qu'une hétérogénéité certaine de ses attributions, contribuent sans doute à expliquer le nombre croissant des recrutements de policiers municipaux.

Dans un cadre organisationnel et juridique profondément renouvelé, les directeurs et les chefs de service de police municipale s'efforcent désormais, pour impliquer leurs personnels dans ces nouvelles missions, de se doter de tableaux de bord et d'instruments de mesure, d'entretenir une liaison permanente avec les agents sur le terrain, de coordonner l'ensemble des opérations et notamment les opérations « sensibles » (mises en fourrière, etc.), mais aussi de développer des relations étroites avec les services opérationnels de la Police ou de la Gendarmerie nationale, comme dans le cas de la liaison avec la salle d'information et de commandement de la Police nationale.

143

La proximité comme stratégie d'intervention en matière de sécurité routière

Les travaux recensés offrent peu d'éléments d'éclairage sur les efforts entrepris par les dirigeants policiers pour organiser et rationaliser le travail des services municipaux en matière de sécurité routière (définition de finalités

d'action, hiérarchisation des priorités, gestion des ressources, mise en place d'indicateurs d'activité, évaluation des résultats, etc.), sur la manière dont les programmes d'action sont élaborés concrètement (en lien ou non avec des administrations tierces), de même que sur les ressources dont ils peuvent réellement disposer pour influencer la détermination quotidienne des objectifs. Les recherches insistent davantage sur les situations de travail concrètes et sur l'activité des policiers municipaux sur le terrain, à travers des entretiens et des observations directes réalisés auprès des services opérationnels impliqués dans les activités de surveillance des routes. Elles permettent cependant, « en creux », de se faire une idée plus précise de la manière dont les élus locaux et leurs chefs de service envisagent le rôle de ces derniers. L'exemple développé dans les paragraphes qui suivent apparaît à cet égard significatif d'une stratégie que l'on retrouve à l'œuvre dans d'autres services municipaux de police : développer l'activité répressive de la police municipale sans se couper de la population, grâce notamment à la place accordée aux activités de patrouille à pied, en complément d'autres formes d'action (rondes en voiture, points fixes de contrôle). Loin d'être anecdotique et neutre dans ses effets, cette technique de travail permet, on le sait, d'établir des relations étroites d'interconnaissance avec les populations locales [Wilson, 1985] et d'investir ainsi la dimension de la « proximité » largement délaissée par les services nationaux de police [Monjardet, 2002].

La brigade police route (BPR) de Blagnac (ville moyenne de la banlieue toulousaine) appartient à une police municipale formée d'une trentaine d'agents [Spasski, 2003]. Créée en 2001, elle se compose de quatre policiers titulaires, investis des mêmes prérogatives que tout agent de police municipale et exerçant leurs fonctions dans les mêmes cadres d'horaires que leurs collègues, assistés d'un agent local de médiation sociale. Cependant, en sus de ces attributions générales, ces fonctionnaires de police sont en charge d'une mission particulière : la surveillance de la circulation et du stationnement sur les routes de la commune.

Diverses techniques ou modes de travail sont mobilisés en alternance dans le cadre de ces missions de surveillance.

Les policiers de la brigade police route procèdent tout d'abord à partir de l'organisation de points fixes, en se postant à un endroit spécifique, d'où ils observent les automobilistes et les éventuelles infractions au Code de la route. Le choix du lieu de contrôle dépend principalement de l'objectif recherché et des transgressions ciblées, les agents connaissant d'expérience les zones dangereuses de l'agglomération ou celles propices à l'observation de tel ou tel type d'infraction : par exemple, s'ils désirent constater des non-ports de la ceinture de sécurité (ou du casque pour les motocyclistes), des conduites avec un téléphone portable (c'est-à-dire des violations à la loi plus perceptibles sur des postes fixes qu'en patrouille), les agents de la brigade police route s'installeront au bord d'une route, généralement en ligne droite, car c'est lorsque les automobilistes se sentent en confiance qu'ils tendent à prendre des risques et à commettre des infractions.

Même si le point de surveillance est choisi en fonction du type d'infraction visé, d'autres violations peuvent être constatées. Ainsi, dans le cas d'une personne prise en flagrant délit de téléphoner en conduisant, le policier municipal vérifiera également, le cas échéant, les documents afférents à la conduite du véhicule et à sa mise en circulation (assurance, permis de conduire, carte grise). Il contrôlera aussi les dates du contrôle technique, la conformité des phares et feux, les pneumatiques, etc. Le policier municipal possède à cet égard un large pouvoir d'appréciation, puisque l'article R.325-3 du Code de la route dispose qu'il peut prescrire l'immobilisation du véhicule lorsqu'il constate la nécessité de faire cesser sans délai l'une des infractions pour lesquelles cette mesure est prévue (principalement en cas de mauvais état du véhicule) - il s'agit là d'une des extensions des pouvoirs judiciaires offertes aux polices municipales par les nouveaux textes législatifs et réglementaires. Pour toutes les infractions constatées, ces textes permettent également aux agents de soumettre les conducteurs interpellés à un éthylotest lorsque la personne ne semble pas consciente de ses actes. En cas de résultat positif, l'éthylotest établit une présomption de conduite en état alcoolique et la BPR rend compte immédiatement de la situation à l'officier de police judiciaire

territorialement compétent, qui lui indiquera la marche à suivre, un agent de police municipale ne pouvant constater par lui-même un délit ou un crime, et ce même dans le cas où l'état d'ivresse est manifeste.

Si l'organisation de dépistages préventifs et systématiques de l'alcool au volant n'entre pas dans leur champ de compétences, les policiers municipaux peuvent en revanche mettre en place des opérations radar, qui doivent être en principe validées par le représentant de l'État dans le département. À Blagnac, une grande partie des points fixes de surveillance concerne le respect des limitations de vitesse, puisque la brigade police route a été équipée dès sa création d'un cinémomètre, acquisition qui prend tout son sens lorsqu'on sait qu'aucune des forces étatiques de l'agglomération ne possède à demeure un tel instrument. De plus, à la différence des policiers nationaux ou des gendarmes, qui recourent à un matériel performant mais lourd, la police municipale de Blagnac a opté pour la jumelle Eurolaser, dont la légèreté et la maniabilité lui permettent de réaliser des contrôles de vitesse n'importe où : les opérations radar peuvent s'effectuer en plein air grâce à un trépied qui assure la stabilité de l'appareil, ou à l'intérieur d'un véhicule par temps de pluie, ce qui renforce l'effet dissuasif chez les administrés puisqu'ils ne savent ni où ni quand de telles actions policières peuvent avoir lieu. La brigade police route opère parfois ces vérifications avec l'appoint d'autres unités de la police municipale, car plus le nombre d'agents aptes à verbaliser (soit les policiers municipaux titulaires) est important lors de ces opérations, plus l'impact dissuasif de ces actions est renforcé puisqu'elles sont perceptibles par un maximum de conducteurs.

Parallèlement à ces contrôles intensifs qui forment la partie de son activité la plus directement perceptible par public, la brigade police route exerce également ses missions de surveillance de la circulation routière à travers des patrouilles en véhicule (soit une voiture et un fourgon). Comme dans le cas des points fixes, de multiples infractions et conduites dangereuses peuvent être constatées et sanctionnées à l'occasion de ces patrouilles motorisées : dépassement dangereux ou d'une ligne continue, franchissement d'un stop ou d'un feu tricolore, etc.

....

(3) La dimension préventive du travail n'est en réalité pas absente dans le cadre de ces points fixes et des patrouilles motorisées, puisque les policiers font souvent alterner des opérations de prévention et des opérations de répression. Selon les objectifs à atteindre, les infractions et les personnes concernées, les agents incarnent soit le policier de proximité qui explique la transgression commise, ses dangers, sa sanction, et consent à laisser partir le citoyen pris en faute mais conscient de son entorse aux règlements de circulation après une « leçon de morale », soit le policier moralisateur qui verbalise le coupable de mauvaise foi. Avant tout contrôle, les policiers décident ensemble de l'attitude à tenir lors de ces opérations, afin d'éviter toute injustice entre les usagers.

Ces deux modes de surveillance de la circulation, les plus clairement répressifs aux yeux des administrés³, ne doivent pas occulter l'importance stratégique accordée par le maire à cet autre type d'activité qu'est la patrouille à pied. À Blagnac, ces patrouilles pédestres sont mises en œuvre principalement dans le centre-ville, où les infractions les plus nombreuses concernent le stationnement gênant. Or, les policiers-piétons qui arpentent la voie publique paraissent appréciés de la population, qui ne voit pas seulement en eux des agents verbalisateurs, dont le rôle purement répressif se bornerait à administrer un procès-verbal de contravention, mais aussi des agents de proximité, véhiculant l'image d'une police rassurante et présente au sein de la ville. C'est là l'apport principal du dispositif pédestre, par ailleurs source d'ouverture de la police municipale aux demandes de son environnement, en lui permettant de rencontrer directement les habitants de la commune, de faire remonter leurs demandes en matière notamment de circulation routière et d'ajuster les interventions policières en mettant en place, si nécessaire, des opérations de contrôle sur des lieux spécifiques repérés par les citoyens.

Telle est la force d'une unité spécialisée comme la brigade police route, dont on retrouve aujourd'hui, sous des appellations variées, des équivalents dans un certain nombre de polices municipales en France : à travers l'importance accordée aux tâches de patrouille pédestre, elles parviennent à allier une capacité d'identifier et de prendre en compte les attentes du public avec une activité de nature plus répressive évoluant avec les nouvelles missions qui leur sont conférées. Si elles forment la partie la plus visible de leur travail, les activités de répression ne constituent dans cette perspective qu'une facette parmi d'autres de l'action des policiers municipaux en matière de sécurité routière : il s'agit là tout autant d'éduquer et de sensibiliser les automobilistes, d'assurer une présence policière visible et dissuasive, d'écouter et rassurer les administrés, de rendre service et de traiter les demandes des populations locales. La combinaison de ces différentes dimensions du travail policier qui font chacune appel à des compétences et techniques de travail distinctes au sein d'une même force de police n'a du reste rien d'évident, si l'on en croit le bilan

que dresse Dominique Monjardet [2002] de la mise en œuvre du dispositif de police de proximité au sein de la Police nationale. À certains égards, l'attention portée par les élus et leurs services à l'intégration de la demande sociale locale n'est pas sans rappeler ce qui se pratique ailleurs sous l'appellation de police communautaire [Skogan, 1993].

Travailler avec les autres forces de l'ordre

Si les polices municipales s'investissent aujourd'hui activement dans le traitement des problèmes de sécurité sur les routes, à travers notamment la mise en place d'unités spécialisées, de nombreuses autres institutions interviennent dans ce domaine. Ces enjeux concernent en particulier les services de l'État, et en premier lieu les préfetures, chargées de définir, en concertation avec les différents acteurs concernés, les enjeux de l'État à l'échelle du département, à travers un document général d'orientation (DGO) qui identifie les grandes priorités de la politique de sécurité routière⁴. Sur le terrain, les polices municipales doivent également composer avec les forces de sécurité de l'État (Police ou Gendarmerie nationale selon les cas) traditionnellement compétentes en matière de contrôle de la circulation routière. Or, en l'état actuel du droit administratif, la dépendance des polices municipales à l'égard de ces institutions reste forte. En effet, pour mener à bien une partie de leurs activités courantes (par exemple, la mise en fourrière ou la levée d'immobilisation d'un véhicule), les policiers municipaux doivent recourir aux officiers de police judiciaire territorialement compétents et dépendent de la bonne volonté et des priorités que ces derniers définissent à leur niveau. Cette situation de chevauchement de compétences et de dépendance fonctionnelle paraît de nature à engendrer des pratiques d'évitement, conduisant les uns et les autres à se tenir mutuellement à distance. Or, les travaux existants suggèrent

.....

(4) Pour une analyse plus complète, il faudrait comprendre comment les élus et les dirigeants policiers municipaux s'approprient et répercutent (ou non) dans leurs services les priorités de l'État en matière de sécurité routière. Les travaux existants n'abordent pas cette question et s'interrogent davantage sur la manière dont les services municipaux de police gèrent leurs relations avec les autres forces publiques, thème sur lequel on s'attardera donc plus particulièrement ici.

une autre réalité et montrent que la nécessaire collaboration dans l'exercice des tâches respectives est loin d'être vécue de manière négative de part et d'autre. Le premier exemple développé montre ainsi que différents mécanismes de coordination, autant informels que formels, tendent à se développer entre les différents services, permettant notamment à la police municipale de s'assurer une prise en compte satisfaisante de ses besoins par les services de l'État. Le second exemple présenté suggère quant à lui que ces rapprochements inter-organisationnels offrent parallèlement aux fonctionnaires de l'État des ressources appréciables pour mener à bien leurs propres activités.

Polices municipale et nationale à Lyon, une coordination informelle et formelle

Pour définir et coordonner les tâches, en partie identiques, des policiers municipaux et nationaux, plusieurs types de procédures formelles existent. C'est l'objet en particulier des conventions de coordination, rendues obligatoires par la loi du 15 avril 1999 pour les services municipaux de cinq agents et plus. Signé par le maire et le préfet, ce document doit permettre de préciser « *la nature et les lieux des interventions des agents de police municipale. Elle détermine les modalités selon lesquelles ces interventions sont coordonnées avec celles de la Police et de la Gendarmerie nationales*⁵ ». Il s'agit en d'autres termes d'une sorte de cahier des charges visant à établir de manière exhaustive le contenu du travail de chaque service et à prescrire différents modes d'échanges inter-organisationnels (réunions de travail, liaison radio, etc.). À Lyon, cette convention de coordination, rédigée selon les clauses d'une convention-type adressée par la préfecture à toutes les communes concernées, formalise en fait des dispositifs d'échange préexistants, puisqu'un protocole d'accord entre la Police nationale et la police municipale était déjà en vigueur depuis 1993. S'agissant du contrôle de la circulation *stricto sensu*, une autre procédure formelle, l'« avenant sécurité

.....

(5) Article 2 de la loi 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales.

routière» du contrat local de sécurité, adopté en juillet 2003, tente de donner une autre dimension à ces relations inter-organisationnelles, en affichant l'ambition de parvenir à « *la définition d'une stratégie commune [et...] d'un plan d'action (type d'action, lieu, moment, effectif)* » sur la base d'une analyse partagée des données d'accidents. Au-delà de la coordination structurelle, c'est ainsi une politique de contrôle routier concertée et conjointe que tentent de mettre en place les policiers municipaux et nationaux.

À l'instar de ce qu'on observe dans les relations entre les acteurs étatiques de la sécurité publique analysées par Dominique Gatto et Jean-Claude Thoenig [1993], il semble cependant qu'une certaine méfiance se manifeste de part et d'autre à l'égard de ce type de procédures et que la coordination s'opère largement par d'autres canaux, plus informels. Comme le souligne cet officier de la Police nationale : « *On voit [les policiers municipaux] dans des réunions quelquefois. On arrive à un consensus, mais on est très loin de la réalité. De toute façon, il y a une bonne coopération informelle, il n'y a pas besoin de formaliser*⁶. » Parmi les facteurs favorisant ces relations inter-organisationnelles, deux canaux privilégiés semblent avoir permis aux uns et aux autres de formuler des attentes vis-à-vis de leurs comportements réciproques.

Du côté de la police municipale, le recrutement de plusieurs commissaires en détachement et à la retraite à la tête des services de la ville a constitué, par l'établissement de relations personnalisées au plus haut niveau, une ressource importante en vue de stabiliser les relations préexistantes et de ménager un accès et un traitement privilégiés auprès des services de la Police nationale, point de passage obligé pour gérer une large gamme de situations courantes : dans son fonctionnement quotidien, la police municipale est en effet fortement tributaire de l'accueil et des délais de réponse que les officiers de police judiciaire (OPJ) réservent à ses sollicitations.

Simple agents de police judiciaire adjoints, les fonctionnaires municipaux disposent de pouvoirs restreints en matière de police judiciaire. On l'a vu, dans une situation aussi banale que le refus d'un contrevenant de présenter

♦♦♦♦

(6) Entretien, officier de la Compagnie de circulation de la Police nationale, août 2000.

ses papiers pour justifier son identité, le Code de procédure pénale, amendé par l'article 16 de la loi du 15 avril 1999, dispose que le policier municipal doit rendre compte immédiatement à l'OPJ territorialement compétent qui, seul, peut décider de la conduite à tenir. Or, ce dernier peut, en fonction des priorités du moment, du volume d'affaires en cours, etc., soit demander au policier municipal de lui présenter le contrevenant toutes affaires cessantes, soit lui enjoindre de le relâcher sur-le-champ. Du fait de la parcellisation des prérogatives de police judiciaire, les relations avec l'hôtel de police ou les commissariats représentent ainsi pour la police municipale non seulement une nécessité incontournable, mais également une limite potentielle dans son activité quotidienne.

Si des contacts relativement étroits existaient déjà entre les anciens dirigeants de la délégation à la sécurité de la ville de Lyon et l'état-major de l'hôtel de police, les échanges informels qui ont pris une ampleur accrue avec l'arrivée de commissaires dotés d'« *un énorme tissu relationnel* ⁷ », ont permis de « *mettre beaucoup d'huile dans les rouages entre la Police nationale et la police municipale au plus haut niveau* ⁸ » et de réduire l'incertitude, en assurant une disponibilité des OPJ à l'égard des infractions routières présentées par les agents territoriaux. Comme le souligne ce cadre territorial de la police municipale : « *On a obtenu la garantie d'un maximum d'OPJ et ils ont été sensibilisés. On a fait un travail là-dessus avec le directeur départemental de la Sécurité publique* ⁹. »

Les mêmes modes informels de coordination se retrouvent aux niveaux hiérarchiques inférieurs. De la part des agents municipaux, l'application concrète des nouveaux pouvoirs de contrôle routier a nécessité l'apprentissage de connaissances et de compétences nouvelles concernant les règles de procédure, mais aussi des gestes et des techniques d'intervention : maniement des instruments, capacité de positionner un dispositif de contrôle de manière à la fois efficace et sécurisée, etc. Au niveau de la Ville, la décision a été prise de faire appel aux fonctionnaires de la Police nationale pour assurer la formation continue des personnels municipaux à leurs nouvelles missions. À partir de 1999,

••••

(7) Entretien, cadre territorial de la police municipale de Lyon, mai 2004, cité dans Mazé [2004].

••••

(8) *Ibid.*

••••

(9) Entretien, cadre territorial de la police municipale de Lyon, mars 2005.

les policiers nationaux ont ainsi formé la cinquantaine d'agents qui composent l'Unité mobile d'intervention (UMI) créée au sein de la police municipale en vue d'assurer, entre autres missions, la régulation et le contrôle de la circulation.

La formation des motards et des agents «véhiculés» de l'UMI par leurs homologues de la Compagnie de circulation de la Police nationale (aujourd'hui rebaptisée Unité de sécurité routière) a été l'occasion de développer des contacts personnalisés entre les fonctionnaires de ces services [Marinot, 2003]. Depuis lors, les personnels des deux unités se connaissent «*presque de façon intime*¹⁰» et sont en relation quasi permanente. Au-delà de l'apprentissage de compétences professionnelles, la «standardisation des qualifications» [Mintzberg, 1982] qui s'est opérée à travers la formation a eu des conséquences indirectes importantes en termes de coordination des interventions, créant des méthodes et des habitudes de part et d'autre, par exemple les télécopies envoyées en temps réel par la police municipale à l'Unité de sécurité routière pour lui communiquer son planning de contrôle. Comme le souligne cet officier de police : «*On est plus coordonné avec la police municipale [qu'avec les commissariats de Police nationale de la zone], en ce sens qu'on les a formés. Ils sont venus avec nous, ils ont vu comment on travaillait, ils nous demandent des conseils*¹¹.»

Le rapprochement avec les policiers municipaux, une ressource pour les fonctionnaires de l'État

Si l'on comprend l'intérêt des polices municipales à établir des relations stables avec des forces étatiques dont elles dépendent pour mener à bien une partie de leurs missions, quels sont les éléments qui amènent ces dernières à «jouer le jeu» face aux sollicitations d'acteurs avec qui elles ont dû partager leur monopole sur certaines activités, et qui représentent une source de travail supplémentaire dans un

••••

(10) Entretien, cadre territorial de la police municipale de Lyon, mai 2003, cité dans Marinot [2003].

••••

(11) Entretien, officier de la Compagnie de circulation de la Police nationale, juin 2003, *ibid.*

domaine qui n'est pas leur tâche prioritaire [Conseil national de l'évaluation/Commissariat général du plan, 2003]? Les exemples de Saint-Priest et de Saint-Bonnet de Mure (communes de la banlieue Est de l'agglomération lyonnaise) suggèrent que, du côté du policier et du gendarme, il y a des avantages à composer avec ce nouveau partenaire équipé de moyens modernes et bien intégré au tissu local [Gallardo, 2004].

Le partage du matériel de contrôle apparaît comme un facteur décisif dans les relations qui se développent entre forces publiques municipales et nationales. À Saint-Priest, le fait que la police municipale possède à demeure une paire de jumelles Eurolaser dont le commissariat d'en face ne peut disposer en propre que toutes les quatre à cinq semaines (les jumelles « tournant » entre les différents commissariats de la division Est) incite les policiers nationaux à réaliser des contrôles conjoints fréquents avec la police municipale. Dans la commune voisine de Saint-Bonnet, où la mairie a également fait l'acquisition d'une paire de jumelles, c'est le commissaire de police (le commandant de la brigade territoriale de gendarmerie à Saint-Bonnet) qui a sollicité officiellement auprès du maire le prêt des jumelles, en échange de la réalisation d'actions conjointes régulières. La mise en commun du matériel et des hommes est perçue comme une opportunité par les policiers nationaux et les gendarmes car, rendant possible la répétition régulière de ce type d'opérations sur la commune, elle renforce leur caractère dissuasif. Autre retombée positive, l'appoint de personnels municipaux en tenue sur la voie publique permet dans le même temps de garder des effectifs disponibles et d'assurer une présence accrue sur d'autres missions, un minimum de policiers ou de gendarmes étant mobilisés sur le terrain pour chaque opération conjointe.

En outre, les prêts de matériel et les contrôles conjoints contribuent à pérenniser et à rendre naturelles les relations étroites et régulières entre les différents services. Ainsi, à Saint-Bonnet, « depuis qu'on a accepté de leur prêter notre radar pour aller faire leurs contrôles, il n'y a plus de souci; quand les gendarmes passent devant notre poste

*de police, ils voient la voiture, ils viennent, ils s'arrêtent pour boire le café*¹² ». À titre d'exemple, du fait de leur rôle de proximité, les policiers municipaux peuvent facilement être saisis par un habitant qui a constaté des mouvements d'individus ou de véhicules suspects. Si la remontée de ce type d'informations est en principe prévue dans les conventions de coordination, l'établissement de relations personnalisées entre fonctionnaires tend à faciliter la circulation de renseignements en provenance des policiers municipaux, que l'on récompensera en les laissant assister, au besoin contre les ordres de la hiérarchie et les procédures, à la perquisition et à la saisie de stupéfiants permise par leurs indications. Par leur bonne insertion dans l'environnement local et les rapports d'interconnaissance étroits qui se nouent entre fonctionnaires, les policiers municipaux deviennent ainsi une source appréciable d'information pour les autres forces de l'ordre.

.....

(12) Entretien, policier municipale de Saint-Bonnet de Mure, février 2004, cité par Gallardo [2004].

Conclusion

L'objet de ce premier bilan des investigations portant sur les polices municipales n'était pas de produire des conclusions définitives quant à la capacité d'apprentissage et de changement de ces organisations qui ont été confrontées ces dernières années à des bouleversements de grande ampleur. De manière plus réaliste, au vu des limites des savoirs actuels, il s'agissait davantage d'en extraire quelques faits saillants dans le souci d'engager une réflexion sur le rôle effectif de ces nouveaux acteurs des politiques locales de sécurité routière. À cet égard, il apparaît clairement que les polices municipales se sont saisies de manière volontariste de ce nouveau champ d'intervention, comme en témoigne la création d'unités spécialisées dans le contrôle de la circulation routière qui exercent désormais des missions relativement similaires à celles de leurs homologues de la Gendarmerie et de la Police nationales. Deux nuances sont à apporter à ce constat : les recherches existantes amènent tout d'abord à penser qu'une place plus importante est accordée par les services

municipaux à la dimension de la proximité, à travers des modes d'intervention qui permettent de développer et d'entretenir des relations étroites avec la population ; ensuite, si les policiers municipaux ont vu leurs prérogatives renforcées, le Code de procédure pénale les contraint toujours à recourir aux officiers de police judiciaire pour mener à bien une partie de leurs activités. Cette situation est à l'origine d'une forte dépendance fonctionnelle des polices municipales à l'égard des forces publiques étatiques, qu'elles s'efforcent d'optimiser à travers le développement de différents types de coordination formelle et informelle. Les relations inter-organisationnelles étroites qui se font jour par ces canaux permettent aux services municipaux de police de s'assurer un traitement privilégié de leurs affaires par les fonctionnaires de l'État, à qui elles offrent en retour des ressources pour l'accomplissement de leurs propres tâches.

À l'issue de ce rapide tour d'horizon, plusieurs questions restent en suspens et nécessiteraient de plus amples investigations. Il faudrait en particulier s'interroger sur les facteurs susceptibles d'expliquer l'intérêt que les services municipaux de police accordent à des enjeux de sécurité routière qui ne semblent pas constituer une réelle priorité pour les autres forces publiques et leur capacité d'associer dans ce cadre des activités répressives et des tâches davantage tournées vers la proximité. Si les évolutions législatives récentes encouragent le développement de nouvelles missions axées sur le traitement de l'insécurité routière, encore faut-il que ces questions soient effectivement perçues comme un problème public par les acteurs locaux. Dans cette perspective, il apparaît essentiel de comprendre à quel type d'enjeux les élus locaux et les dirigeants policiers cherchent à répondre en renforçant et en rationalisant le travail de leurs services en matière de surveillance de la circulation routière.

Par ailleurs, les polices municipales doivent aussi être envisagées comme un groupe professionnel qui développe son propre système de valeurs et d'intérêts, cette « culture » professionnelle étant étroitement liée au système de sanctions/rétributions que mettent en œuvre les organisations

policières [Monjardet, 1996]. S'agissant de la place accordée à des tâches de proximité, dont les retombées sont plus difficilement quantifiables que les actes de répression, l'hypothèse peut être faite que les polices municipales sont parvenues à développer en leur sein des pratiques et des critères d'évaluation réellement innovants (c'est-à-dire allant au-delà de la traditionnelle évaluation chiffrée de l'activité policière), conduisant à valoriser la dimension de la proximité aux yeux de la profession.

Enfin, comme tout appareil policier, la police municipale est également un service public ouvert aux demandes de ses administrés. À cet égard, il faudrait pouvoir appréhender à la fois l'étendue des attentes auxquelles sont confrontées les polices municipales en matière de circulation et la portée des procédures éventuellement mises en place pour prendre en compte cette demande sociale. C'est au prisme de ces trois pôles potentiels de détermination des objectifs que l'on peut, nous semble-t-il, parvenir à questionner utilement le nouveau champ d'action des polices municipales en matière de sécurité routière.

■ **Jérôme FERRET**

maître de conférences, université Toulouse I, LEREPS/CIRESS

Frédéric GALLARDO

étudiant de 2^e année au master recherche, IEP Lyon

Anaïk PURENNE

chargée de recherche au laboratoire RIVES/ENTPE, UMR CNRS 5600

BIBLIOGRAPHIE

- CHAMBRON (N.), 1994, « Les polices municipales en France : émergence, logique d'action et complémentarité avec les autres acteurs de la sécurité », *Cahiers de la sécurité intérieure*, « Collectivités locales et sécurité », n° 16, deuxième trimestre, p. 48-60.
- CONSEIL NATIONAL DE L'ÉVALUATION, COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, 2003, *La politique de sécurité routière. Les systèmes locaux de contrôle-sanction*.
- CROZIER (M.), FRIEDBERG (E.), 1977, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil.
- DE SAINT BLANQUAT (O.), GUILMARD (A.), 2003, *La politique de contrôle routier en Haute-Garonne: obstacles et enjeux*, mémoire IEP: DESS Sécurité, police et société, université Toulouse.
- FERRET (J.), 2004, « Polices municipales et risques urbains », *Annales de la recherche urbaine*, n° 95, p. 91-98.
- FERRET (J.), 2005, *Polices urbaines et risques routiers en France. État des savoirs et pistes de recherche*, rapport IHESI/INHES/DIR.
- GALLARDO (F.), 2004, *La sécurité routière au concret. L'exemple des polices municipales de Saint-Priest et Saint-Bonnet de Mure*, mémoire de maîtrise, Science politique, université Lumière Lyon II.
- GATTO (D.), THOENIG (J.-C.), 1993, *La sécurité publique à l'épreuve du terrain*, Paris, L'Harmattan.
- MALOCHET (V.), 2002, « Les policiers municipaux entre hiérarchie municipale et partenaires locaux », *Cahiers de la sécurité intérieure*, « À chacun son métier ! », n° 48, deuxième trimestre, p. 103-126.
- MARINOT (J.-B.), 2003, *L'Unité de sécurité routière de Lyon : la Police nationale au service de la sécurité routière ?*, mémoire de fin d'études, École nationale des travaux publics de l'État.
- MAZÉ (C.), 2004, *Les modalités d'intervention des polices municipales en matière de sécurité routière: le cas de la police municipale lyonnaise*, mémoire de DEA, Science politique, université Lumière Lyon II.
- MINTZBERG (H.), 1982, *Structure et dynamique des organisations*, ed. Agence d'Arc.
- MONJARDET (D.), 1996, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte.
- MONJARDET (D.), 2002, « L'insécurité politique : police et sécurité dans l'arène électorale », *Sociologie du travail*, vol. 44, n° 4, p. 543-555.
- MOUHANNA (C.), 2002, *Une proximité en devenir? La police de proximité à Paris*, CSO-IHESI.
- SKOGAN (W.G.), 1993, « La police communautaire aux États-Unis », *Cahiers de la sécurité intérieure*, « Systèmes de police comparés et coopération (I) », n° 13, mai-juillet, p. 121-149.
- SPASSKI (E.), 2003, *La police municipale de Blagnac et son intégration dans la vie communale*, mémoire IEP, Toulouse.
- WILSON (J.), 1985, *Thinking about Crime*, chap. v, New York, Vintage Book.

ARRÊT SUR ARCHIVES

La sécurité des rues parisiennes aux origines de l'automobile

Le rapport Massard de 1910 et la définition des problèmes de la ville moderne

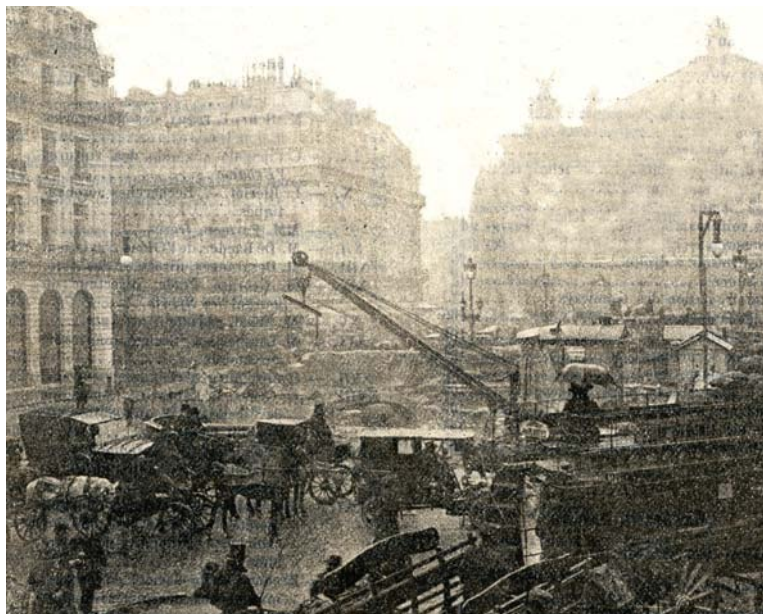
par Mathieu FLONNEAU

Comment et par qui le problème de la sécurité et des accidents fut-il pris en compte à Paris au début du siècle lorsque les automobiles commencèrent à parcourir les rues et les routes? Quels problèmes concrets se sont alors posés?

Telles sont les questions essentielles auxquelles s'attache la présentation problématisée ci-après du premier Code de circulation urbaine proposé par un conseiller municipal parisien, plus de dix ans avant la promulgation nationale du Code de la route.

159

Rapport au nom de la 2^e commission sur la circulation générale des voitures et des piétons à Paris présenté par Émile Massard (conseiller municipal) [extraits], conseil municipal de Paris, rapports et documents, imprimerie municipale, Hôtel de ville, 1910.



Légende: «Un encombrement. 11 heures du matin – les embarras sont encore plus compliqués vers 5 heures du soir.»

RÉSUMÉ

des principales mesures proposées dans ce rapport.

Nous énumérons ci-dessous les principales mesures *proposées* ou *conseillées* dans les cinq parties et vingt-six chapitres de ce rapport :

- Serrer davantage à droite ;
- Rendre la chaussée moins convexe ;
- Supprimer les arrêts facultatifs des voitures publiques ;
- Jalonner et canaliser la circulation à certains endroits par des refuges étroits ;
- Interdire la circulation des haquets, fardiers et voitures à bras, à certaines heures et dans certaines rues ;
- Limiter les poids lourds ;
- Perfectionner les mouvements alternatifs par une manœuvre plus régulière des bâtons blancs ;
- Créer des signaux fixes et mobiles ;
- Réserver une file à droite pour tourner à gauche ;
- Multiplier les carrefours à giration ;
- Empêcher de stationner rue de la Paix et faire stationner place Vendôme ;
- Développer la circulation à sens unique ;
- Dégager les carrefours par la circulation latérale ;
- Augmenter les brigades cyclistes et régulariser la circulation avant d'arriver aux carrefours ;
- Conseiller le déplacement à gauche du siège des conducteurs ;
- Augmenter la vitesse moyenne pour dissoudre rapidement les encombrements ;
- Réglementer les croisements à angles droits ;
- Multiplier les pans coupés ;

- Augmenter le sablage des voies ;
- Modifier le mode d'arrosage et d'asphaltage ;
- Faciliter l'évacuation des marchandises par voie souterraine ;
- Faire cesser la circulation anormale aux portes d'octroi ;
- Placer les stations de voiture dans le sens de la circulation ;
- Expérimenter le stationnement au centre ;
- Modifier l'usage du sifflet des agents ;
- Interdire les longs convois ;
- Défendre la marche arrière ;
- Recommander les châssis permettant de virer rapidement ;
- Exiger qu'on prévienne avant de tourner ;
- Étudier le placement d'un signal sur la voiture ;
- Obliger de garder la droite pour prendre un tournant ;
- Restreindre les stationnements ;
- Interdire les stationnements aux angles ;
- Fixer un itinéraire pour les voitures à marche lente ;
- Réserver la trompe aux automobiles ;
- Aborder toujours le trottoir par la droite de la voiture ;
- Rappeler les chauffeurs à l'ordre pour les excès de fumée ;
- Organiser la circulation des tramways dans le sens de la circulation générale ;
- Faire placer les lanternes à la même hauteur ;
- Disposer les lanternes de l'avant de façon qu'elles soient vues de l'arrière ;
- S'efforcer d'obtenir une circulation silencieuse ;
- Défendre tous les arrêts en pleine voie ;
- Donner chaque semaine ou mois le chiffre global des contraventions ;
- Multiplier les stationnements temporaires des voitures autour des théâtres à l'heure de la sortie ;
- Soumettre les charretiers aux mêmes formalités que les cochers ;
- Apprendre les principes de la circulation aux élèves cochers et conducteurs ;

Rédiger un code de la circulation urbaine ;

Diminuer le nombre des édicules sur les trottoirs ;

Limiter la hauteur des palissades ;

Faire cesser l'exagération des terrasses et des étalages ;

Créer de nouveaux passages souterrains ;

Etablir des bandes de couleur sur les chaussées pour la traversée des piétons d'un trottoir à l'autre ;

Modifier la disposition de certains refuges.

Il est bien entendu que toutes ces mesures ne sont conseillées ou proposées que pour être appliquées seulement dans les centres d'encombrement, à certaines heures et dans certaines voies.

CONCLUSION GÉNÉRALE

La mise en train des automobiles seulement rapporte 72 millions à l'État, et occupe à Paris 62.000 ouvriers.

Au cours de cette étude nous avons fait les deux principales constatations suivantes :

La circulation augmente, par conséquent notre richesse s'accroît ;

Les accidents augmentent, par conséquent notre insécurité grandit.

Mais il résulte surtout de ce travail que, désormais, *la ligne droite n'est plus le chemin le plus court d'un point à un autre.*

L'accumulation des voitures détermine des arrêts forcés. Pour avancer, il ne faut pas attendre que l'obstacle disparaisse, il faut le contourner.

Les règlements sur la circulation sont bons. Du moins, ils sont suffisants dans les rues ordinaires. Ils ont seulement besoin d'être appliqués avec rigueur — et légèrement perfectionnés — dans les voies à circulation de haute fréquence, pour emprunter un terme à la technique de l'électricité.

Malheureusement le nombre des agents n'est pas suffisant.

Les méthodes que nous exposons ont toutes cet avantage de ne pas exiger une augmentation de personnel.

On peut donc les étudier et les appliquer sans nouveaux crédits.

De toute façon, il faut faire quelque chose. On peut mettre un terme aux embarras et aux dangers de la circulation. C'est l'intérêt du travail et du commerce, l'intérêt de Paris tout entier.

On doit défendre les cochers et les conducteurs, car ce sont les premières victimes du désordre ; protéger les piétons, car ils sont continuellement menacés ; distribuer enfin une justice égale à tous, car la circulation vive et rapide est une conséquence de la richesse et une loi du progrès.

Nous estimons que, si la Préfecture de police veut tenir compte des éléments de perfectionnement et de progrès réunis dans ce rapport, si la Préfecture de la Seine veut tenir compte des méthodes nouvelles de circulation dans l'exécution des travaux de voirie, la situation pourra être rapidement améliorée.

Nous croyons qu'avec un peu de bonne volonté et beaucoup de ténacité — avec aussi un peu plus de fraternité et de solidarité entre les travailleurs du monde des transports — on pourra résoudre le problème qui nous occupe.

Nous nous sommes borné à grouper ici quelques matériaux destinés à faciliter la solution ; nous serons heureux si nous avons contribué, d'une façon quelconque, à embellir l'allure de notre jolie cité, et à intensifier la vie de notre grand Paris.

Et maintenant, n'oublions pas que, si Aristote démontrait le mouvement en marchant, aujourd'hui la démonstration doit se faire en courant.

Paris, le 30 mai 1910

Le Rapporteur,

ÉMILE MASSARD.

L'œuvre fondatrice d'Émile Massard : « maître incontesté de la circulation » et « amoureux passionné de l'ordre »

On peut admettre en effet que le « rapport Massard » de 1910, avec la formulation d'un code de la circulation urbaine qui fut repris, dans ses grandes lignes, en ordonnance par la préfecture de Police [Flonneau, 2005], achève une période de découverte et de définition parfois conflictuelle du rapport de la cité à l'automobile. Ce temps qui, dans l'histoire du produit automobile, correspond à celui d'une mise au point expérimentale délicate d'abord, puis d'une diffusion restreinte et élitiste, n'en comportait pas moins des signes annonciateurs d'un avenir faste, à tel point qu'il est possible de dater de la première décennie de ce siècle un premier tournant démocratique dans les usages, vite diversifiés, de ce moyen de transport. En marge des véhicules particuliers, de « tourisme » disait-on, le parc automobile s'enrichit de véhicules utilitaires et professionnels importants, dans la perspective d'une mise en place cohérente des acteurs du « système automobile ».

L'élu qui fut à la tête de ce mouvement de mise aux normes de la ville sous la pression grandissante de l'automobile reçut du préfet de Police Jean Chiappe le surnom de « croisé de l'ordre public ». Par son rapport de 1910, Émile Massard occupe de fait presque à lui seul l'horizon éditorial des premiers tours de roues du Paris automobile. Il fut le premier à dire les choses telles, supposait-il, qu'elles étaient ressenties concrètement par ses concitoyens. Sans craindre le prosaïsme de l'expression de sa pensée sur un sujet qui n'avait que très épisodiquement retenu

l'attention de ses collègues¹, il manifesta un souci de compréhension, d'information, de réflexion et d'action jusqu'alors inédit.

Émile Massard put se vanter, à tort – car c'était faire bon marché des travaux d'autres conseillers municipaux comme Paul Escudier ou Louis Achille –, mais à des fins de valorisation personnelle évidentes, d'avoir écrit les premières lignes consacrées au sujet. Au moins la vérité exige-t-elle de dire que son rapport monumental de 1910 – près de 270 pages illustrées dont sont extraites la plupart des citations à venir –, complété la même année par l'important projet de Code pour la circulation urbaine, excédait en nombre de pages le total de ce qui avait pu être présenté jusqu'alors sur le sujet (cf. annexe 1). À maints égards, on trouve dans les travaux qu'il a soumis pour examen à la seconde commission, dont il fut longtemps président², et au comité consultatif de la circulation, l'aboutissement de la réflexion de fond des ingénieurs de la ville ou des particuliers qui, à divers titres, s'intéressaient à cette question. Cette source est donc tout à fait significative, en dépit du désir personnel de l'auteur de se placer stratégiquement dans l'assemblée et de se mettre en avant en s'octroyant un monopole sur un sujet présumé technique.

Son souci, qualifié « sans fausse modestie » de « scientifique », d'ouvrir la question de la circulation parisienne apparaît particulièrement méritoire : « Pour m'éclairer, l'Administration n'étant nullement documentée, je me suis adressé à tous les professionnels de la voiture automobile et hippomobile, à toutes les personnes compétentes, compagnies de transport, ingénieurs, mécaniciens, cochers et chauffeurs » [Massard, 1912]. En cela, ces rapports offrent un diagnostic précieux et collectif sur l'état de la circulation à cette époque.

•••• (1) Sa première intervention sur le sujet datait de 1905.

(2) Il fut aussi vice-président du conseil municipal et du conseil général.

Par cette œuvre, Émile Massard poursuivait une politique d'arrondissement évidente. Élu conseiller municipal, en 1904, sous l'étiquette «Union des républicains nationalistes» dans le très conservateur et très automobile quartier de la Plaine-Monceau, successeur de l'avocat député nationaliste autophile Paul-Joseph Pugliesi-Conti, il défendait les intérêts de ses administrés avec une passion évidente. L'édition de 1911 de l'annuaire *Nos Édiles*³ reconnaissait d'ailleurs de nombreuses capacités de technicien et de nombreux mérites à «M. Massard [qui] fait plus d'administration que de politique». Et d'ajouter: «Son quartier, pour lequel il a déjà beaucoup fait, n'a pas à s'en plaindre⁴.»

Les compliments de ses collègues d'assemblée sur «cette très belle vie édilitaire consacrée au bien public» indiquent le haut degré de compétence qui lui était reconnu. Louis Dausset, rapporteur général du budget, qualifia à l'occasion son travail

d'«étude complète et définitive de la question». Réélu jusqu'à son décès en janvier 1932, il devait sa longévité exceptionnelle aux affaires à la confiance placée en lui par le monde de l'automobile, ainsi qu'à la responsabilité stratégique que lui conférait le poste de rapporteur du budget de la préfecture de Police. L'hommage du préfet de Police Jean Chiappe, rendu en 1930 à cet «*amoureux passionné de l'ordre*⁵», attestait cette reconnaissance.

En retour, cet éloge ne lui valait d'ailleurs pas que des amis, puisque certains ne manquèrent pas de rappeler son parcours politique déroutant et, à tout le moins, baroque. Ce journaliste, devenu, pour ses adversaires, «*valet à tout faire de la préfecture de Police*», avait débuté comme communal et guesdiste à la rédaction de *L'Égalité*⁶. Le boulangisme et l'engagement nationaliste avaient ensuite achevé de convertir en franc réactionnaire renégat ce valeureux combattant des deux guerres⁷.

••• (3) Publication du journal municipal *La Cité*, éditions de 1921, 1926, 1933; Édouard Combes, Paris, éditions 1935-1941.

(4) À ce sujet, tout indique dans sa propagande électorale qu'il entendait faire de la place Pereire une réplique de la place de l'Étoile en la dotant du dernier cri, ou plutôt de la dernière lumière, en matière d'assistance au trafic! [Massard, 1912].

(5) Propos extrait de la brochure éditée lors de la commémoration des vingt-cinq années de mandat de Émile Massard, 1930, p. 16-17. De ce même hommage collectif qui lui valut la médaille d'or de la ville de Paris, émergent encore deux appréciations: celle de Fortuné d'Andigné, président du conseil municipal, louant chez Émile Massard son «*sens aigu et profond des conditions perpétuellement changeantes de l'ordre dans l'évolution d'une grande cité moderne*» (p. 6), et celle de Georges Delavenne, président du conseil général: «*Qu'il s'agisse de n'importe quelle question de sécurité, de police ou de circulation - domaine dans lequel vous avez fait triompher, après douze ans de propagande assidue, des méthodes et une réglementation vraiment modernes -, c'est à Émile Massard que l'on songe toutes les fois qu'il y a un progrès à réaliser, une réforme à faire aboutir*» (p. 10).

(6) À ce titre, il a l'honneur d'une notice biographique, d'ailleurs incomplète, dans le dictionnaire Maitron. Il y est signalé qu'il fut l'un des organisateurs du congrès international ouvrier en 1878 et, pour cela, condamné à un mois de prison et 100 francs d'amende. Il fut ensuite, en 1880, président du congrès socialiste du Centre. [Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier, tome VII et tome XIV, 1871-1914, de la Commune à la Grande Guerre]. Souvenir tardif de ses débuts, il prononça, le 31 janvier 1931, un discours lors de la cérémonie commémorative du centenaire de la naissance du journaliste Henri Rochefort. Sur son évolution vers le nationalisme exclusif, cf. Yvan Combeau [1998].

(7) Incidemment, l'annuaire *Nos Édiles* rappelle qu'il fut, sa vie durant, vainqueur de dix-sept duels! Il convient en la matière de ne pas confondre, comme le font souvent les liasses d'archives, le père avec le fils, qui fut en 1926 champion olympique d'escrime et successeur de son père dans la circonscription, faisant ainsi de la carrière municipale une affaire de famille, à l'instar des Levée dans le 1^{er} arrondissement ou des Chérioux dans le XV^e arrondissement de la capitale. La confusion entre les deux se rencontre notamment dans les fichiers des Renseignements généraux conservés à la préfecture de Police [Archives de la préfecture de Police (APP), APP GA 66 588 et APP 144 365]. À ce sujet, signalons que la postérité a doté cette dynastie d'élus d'une avenue à leur nom, dans le nord du XVII^e arrondissement, dès 1933 pour le père. Depuis 1976, le nom du fils, Armand, y a été ajouté. Armand Massard [1970] tenta de reprendre, avec cependant moins de talent et d'audience, le flambeau de son père sur ces questions de circulation. Il ne nous a, hélas, pas été possible de trouver de descendance susceptible d'avoir conservé des archives personnelles et une recherche systématique par l'annuaire téléphonique s'est avérée vaine pour Paris.

Dans ce contexte, la charge polémique pouvait sonner clairement : « *M. Massard jouit d'un panier à salade ou plus exactement d'une voiture qui lui est fournie par la préfecture de Police. Révétons à ceux qui l'ignorent que M. Massard, ex-communard (à 13 ans et demi), étaye de rapports toujours favorables les dépenses de la préfecture de Police. [...] M. Massard est un personnage, à l'Hôtel-de-Ville, il détient le record des crachats... aucun Topaze n'est plus décoré que lui. Il eut même l'audace de se dire combattant de 1870* » [Albert Manteau, 1931, p. 41-43].

Effectivement, porteur de multiples décorations militaires, défenseur de l'armée en tant que fondateur du syndicat de la presse militaire et directeur de *L'Écho de l'armée*, ami de Paul Déroulède, membre des vétérans des armées de terre et de mer, il renia à maintes reprises son passé de militant révolutionnaire. Ainsi s'éleva-t-il en 1929, au cours d'une réunion électorale surveillée par des agents des Renseignements généraux, contre l'accusation portée à son encontre d'avoir été anarchiste. S'il admettait « *que vers 1870, il s'était laissé aller vers les idées de gauche* », il certifiait « *avoir reconnu vivement son erreur et s'être ressaisi* »... Toujours est-il que, adversaire virulent des forces dites « de progrès », le « *commandant-bourreau Émile Massard* » était qualifié de « *fasciste* » dans un article signé « Le Comité central » paru dans *L'Humanité* du 7 septembre 1922.

Au moins en matière de circulation, son engagement ne prêtait-il pas trop le flanc à la critique et ce, malgré sa proximité avec la préfecture de Police. Bien évidemment, par la suite, Émile Massard fit partie du groupe municipal de l'automobile qui existait en 1930 et qui se composait de quarante et un membres⁸, parmi lesquels figuraient, outre son président Maurice Levillain, élu du quartier Charonne dans le XX^e arrondissement⁹, des représentants de chaque arrondissement dans un souci visible d'équité et de couverture de l'ensemble de la capitale. Sur le fond, cela conforte l'idée, déjà entrevue, selon laquelle le traitement politique de cette question intéressant le quotidien des Parisiens, n'était pas l'occasion de polémiques politiciennes. Fort de ce souci concret de l'intérêt public, au-delà des clivages partisans, Émile Massard rédigea une œuvre fondatrice destinée à rendre la ville de Paris plus « *circulable*¹⁰ » et également plus sûre. Au cours de ces débuts tout à fait fondamentaux de l'automobile, l'intérêt pour la Ville de Paris d'établir un nouvel équilibre ressortait très clairement des deux conclusions majeures du rapport : « *La circulation augmente, par conséquent notre richesse s'accroît; les accidents augmentent, par conséquent notre insécurité grandit.* »

Pour y remédier, telles étaient les préconisations de l'édile : « *On doit défendre les cochers et les conducteurs, car ce sont les premières victimes du désordre; protéger*

•••• (8) C'est là un chiffre tout à fait significatif, Paris comptant quatre-vingt quartiers et autant d'élus. Nos recherches sur ce groupe informel (non mentionné dans les différentes éditions de l'annuaire *Nos Édiles*) sont restées très lacunaires. Conclure qu'il y avait là, en marge des commissions et comités reconnus, un « lobby » actif serait sans doute exagéré. Il n'en demeure pas moins que les auteurs de rapports visant à faciliter la circulation dans Paris au cours de l'entre-deux-guerres appartenaient tous à ce groupe : Noël Pinelli, Victor Bucaille, Fortuné d'Andigné, Ambrose Rendu, Fernand Laurent, Adolphe Chérioux, Georges Prade, etc.

(9) Maurice Levillain exerçait la profession d'ouvrier mécanicien.

(10) Ce néologisme apparaît dans sa bouche lors d'un débat en 1922 [BMO Débats, séance du 12 décembre 1922, p. 611] et est repris dans son rapport (p. IX) précédant l'*Ordonnance générale réglementant la circulation sur les chaussées et voies publiques de la Ville de Paris et des communes du ressort de la préfecture de Police*, du 15 mars 1925.

les piétons, car ils sont continuellement menacés; distribuer enfin une justice égale à tous, car la circulation vive et rapide est une conséquence de la richesse et une loi du progrès¹¹.»

Ajoutons au bilan final que, d'après l'auteur, les campagnes restaient de toute façon plus «accidentogènes¹²» et que, aussi, satisfaction relative, l'on mourait moins à Paris qu'à Londres...

Le «manuel» Massard et le Code de la rue

Point d'aboutissement du premier âge des usages de l'automobile, le rapport Massard de 1910 aborda tous les problèmes. Une décennie avait-elle véritablement suffi à tous les poser? «*Toutes les mesures sans exception*» ont-elles été effectivement envisagées dans ce travail? Telle était, en tout cas, la conviction de son auteur et, à vrai dire, malgré son caractère autoproclamé, cette exhaustivité reste difficile à prendre en défaut, y compris pour un expert actuel. Il nous a été donné de constater que celui-ci est encore connu, lu et critiqué, à défaut d'être véritablement utilisé, dans certains services techniques de la ville par les professionnels de l'aménagement urbain. L'œuvre de synthèse qui y fut accomplie avait heureusement mêlé les acteurs du monde premier et du monde

second de l'automobile. «*Soumis à des personnes compétentes, susceptibles de nous donner un avis éclairé*», ce projet de code prit en compte les résultats d'une enquête menée auprès de vingt-sept personnes physiques ou morales interrogées sur les problèmes concrets rencontrés par les conducteurs. Furent par conséquent invités à s'exprimer des industriels de l'automobile ou des techniques de pointe (De Dion-Bouton, Louis Blériot, «*MM. Farman, spécialistes de l'aéronautique*»), des mécaniciens, des commerçants, un «*Américain de Washington*», des représentants de compagnies de transports collectifs, des journalistes et parmi eux, surreprésentés, des chroniqueurs sportifs – comme celui de *L'Auto*.

Il n'est pas anodin de constater que, pour objectif qu'il désirait être, le champ de l'expertise circulatoire demeurait aussi un espace étroit de déploiement du nationalisme. L'«*Américain de Washington*», à savoir William Phelps Eno, avait été interrogé par politesse diplomatique, si l'on peut dire. Sa présence revêtait, certes, une importance dans la mesure où le *leadership* de la «révolution automobile» était depuis peu passé outre-Atlantique mais, plus encore, c'est le regard sévère que cet étranger portait sur la capitale depuis quelques années qui fut interrogé. La raison de la présence de M. Eno tenait donc à sa qualité reconnue de «traficier». La science du trafic était une nouvelle matière ignorée en France comme ailleurs, notamment par

•••• (11) On remarquera que la question des assurances inspirait à Émile Massard le commentaire suivant, heureusement démenti depuis : «*Il faut aussi retenir ce fait : l'assurance contre les accidents constitue une véritable prime à l'imprudence.*»

(12) Il n'est pas question de livrer ici une analyse détaillée du phénomène que l'on qualifie aujourd'hui de «sécurité routière», bien que le rapport d'Émile Massard propose des analyses très pertinentes sur «les lois de production» des accidents. Nous renvoyons pour cela aux recherches prochainement publiées du groupe de recherche «Conduites urbaines. France-Égypte» (cf. <http://conduites-urbaines.ens-lsh.fr>), aux travaux réalisés et en cours de Jean Orselli (doctorat d'histoire en cours, université Paris I Panthéon-Sorbonne, Centre d'histoire sociale du XX^e siècle) et au dossier que nous avons coordonné, à paraître dans *Vingtième Siècle. Revue d'Histoire*, «Accidents, sécurité routière et usages de l'automobile. Historiographie et recherches en cours».

l'enseignement des Ponts-et-Chaussées. En ce domaine, W. P. Eno était un pionnier, volontiers donneur de leçons, ce qui en agaçait beaucoup. Auteur du premier traité américain de régulation de la circulation, il fit de Paris son terrain d'observation privilégié dès son premier ouvrage [W. P. Eno, 1909]. Une version française d'un autre texte, rédigé à dessein pour le cas parisien, fut publiée en 1912 [W. P. Eno, 1912]. Par la suite, comme tout riche mécène new-yorkais, il créa pour diffuser ses idées une fondation affiliée, en novembre 1933, au Bureau of Highway Traffic Analysis de la prestigieuse université de Yale dans le Connecticut [John A. Montgomery, 1988]¹³.

Investi d'une mission nationale – défendre le rang parisien en matière de circulation –, Émile Massard présentait, pour sa part, des solutions adaptées à la capitale, à son rythme et à son esthétique. « *Il manque aux agents, aux cochers et conducteurs, il manque à tout le monde un code pratique de la circulation urbaine [...]; alors que l'on a fait le Code de la Route¹⁴, on n'a pas fait le Code de la Rue.* » Étonné du « *peu de place que tiennent dans les ordonnances de police les principes fondamentaux de la circulation* » et constatant que les règles essentielles étaient souvent indiquées incidemment¹⁵, il concluait qu'« *une refonte de toutes les ordonnances s'imposait* » à son avis. Il pointa dans un premier temps, de façon désordonnée et non numérotée, plus d'une cinquantaine de données normatives que nous livrons en annexe.

Pour faire bon poids, ces mesures juxtaposaient des conseils donnés aux construc-

teurs, aux conducteurs – particuliers ou professionnels – et au préfet de Police. Dans un second temps justement, Émile Massard formalisa dans deux projets de délibération, soumis au conseil, des requêtes précises auprès de l'autorité exécutive, qui résultaient de sa propre tentative de synthèse à l'intérieur d'un projet de code en quatorze articles (*cf.* page suivante le résultat de la consultation du comité d'experts dont a fait l'objet l'article 1 du code de circulation urbaine):

« *Article premier: tenir sa droite;*

article 2: doublements;

article 3: dépassements des tramways;

article 4: croisements;

article 5: pour tourner;

article 6: arrêt;

article 7: stationnement;

article 8: maraude;

article 9: fardiens, voitures à bras;

article 10: lanternes;

article 11: circulation à sens unique;

article 12: circulation giratoire;

article 13: carrefours;

article 14: signaux sonores. »

Il s'ensuivit une présentation stratégique du rapport par son auteur, dans un *meeting* à la Bourse devant trois mille cochers. Il était primordial de bénéficier de l'assentiment de « *cette intéressante corporation* », afin d'espérer une application des dispositions proposées¹⁶. Sans aucun doute, des motifs de séduction électorale accompagnaient alors ces préoccupations « désintéressées », formulées au nom de l'intérêt général.

•••• (13) En 1920, Eno publia aussi *The Science of Highway Traffic Regulation 1899-1920*.

(14) Émile Massard fait ici évidemment allusion à la loi sur la police du roulage de 1851 et non au code de 1922.

(15) L'absence de hiérarchie dans les règles est particulièrement évidente dans l'ordonnance de 1900.

(16) Intervention d'Émile Massard, BMO Déb., rapport sur la circulation générale des voitures et des piétons, p. 2624- 2928, séance du 10 juillet 1910.

Projet de code de la circulation urbaine.

Tenir sa droite.

169

Article premier. — Toute circulation se fait à droite, qu'il s'agisse de voitures, véhicules quelconques, animaux ou piétons.

2^o Les conducteurs doivent tenir rigoureusement le côté droit de la chaussée, et non le milieu, sous peine de contravention immédiate.

3^o Pour prendre les tournants, la droite devra toujours être conservée.

Association générale automobile.	Approuvé. Les virages à la corde à gauche sont rigoureusement interdits.
Société des mécaniciens, conducteurs d'automobiles.	Approuvé.
Société de secours mutuels des mécaniciens-conducteurs d'automobiles.	Approuvé.
Compagnie des tramways de l'Ouest-Parisien.	Approuvé.
Duc d'Uzès.	Quel que soit le côté adopté, il devrait y avoir obligation absolue de le tenir, et non le milieu de la chaussée. A Paris, cette règle ne sera jamais appliquée. Les charretiers seront toujours sur la chaussée où il leur plaira d'être ainsi que les mARAudeurs.
Étienne Giraud, du comité de l'A. C. F.	Approuvé.

Marquis de Chasseloup-Laubat.	La circulation se trouve souvent interrompue par des charrettes qui marchent en files : j'estime qu'il serait nécessaire d'interdire aux charretiers de se suivre ainsi sans solution de continuité et de les obliger, au contraire, à laisser entre chaque charrette un intervalle de 20 à 30 mètres.
F. Charron, constructeur d'automobiles.	Approuvé.
F. Litou, mécanicien-constructeur d'automobiles.	Les premières contraventions devraient être pour les conducteurs d'omnibus qui encombrant continuellement.
Compagnie parisienne des taxautos électriques.	Approuvé.
Prince Pierre d'Areberg.	Approuvé. J'atténuerai le terme « contravention immédiate ».
G. Grus et L. Cabarrus, constructeurs d'automobiles.	Nous sommes absolument d'accord avec cet article premier, mais pour tenir le côté droit de la chaussée et non le milieu, il serait essentiel que le stationnement des voitures se fasse d'une autre manière qu'actuellement.
Compagnie des voitures l'Abeille.	Approuvé.
Georges Longuemare, ingénieur.	Approuvé.
Philippon.	Approuvé.
La Banlieue, messageries.	Approuvé.
Comte Récopé.	Sans observation.
Compagnie parisienne l'Urbaine.	Pas d'observation.
Automobiles Bondis.	Approuvé.
Chambre syndicale des transports, 10, rue de Lancry.	1° Approuvé ; 2° C'est trop rigoureux et souvent impossible à mettre en pratique. Il en découlera l'impossibilité de doubler à gauche, d'où une file interminable ; 3° Approuvé.

Compagnie française de tramways, 3, rue Moncey.	Approuvé.
M. Price, directeur Maison Dunlop.	Approuvé.
Office d'aviation (de Baeder).	Approuvé.
Georges Richard.	Approuvé.
H. Krenner.	Il faut insister beaucoup sur la question de la droite et surtout sur le doublement à gauche. Il faut obliger les agents de police à faire respecter ce règlement.
Automobile-club de France.	<p>Les conducteurs de tous véhicules, de bêtes de trait ou de charge, montées ou non, de troupeaux, de cavaliers, doivent, toutes les fois qu'un obstacle s'y présente, prendre la partie de la chaussée qui se trouve à leur droite alors même que le milieu en serait libre.</p> <p>Lorsque l'intensité de la circulation obligera les conducteurs à raser les trottoirs, ils devront très sensiblement ralentir leur vitesse.</p> <p>Aussitôt que l'obstacle qui aurait pu les obliger à dévier à gauche sera dépassé, ils devront reprendre leur droite.</p> <p>A l'exception des tramways, tous les véhicules franchiront les grilles de l'octroi en gardant la droite de la chaussée.</p> <p>Pour prendre les tournants, la droite devra toujours être conservée.</p> <p><i>Note :</i> La Commission de Tourisme propose qu'à titre de témoin il soit établi au milieu de chacune des voies aboutissant aux carrefours, sur le pavage, une plaque de couleur vive qui pourrait, au besoin, être lumineuse la nuit. Les véhicules ayant à parcourir un carrefour devront en toutes hypothèses laisser à leur gauche les plaques établies sur les voies qu'ils utilisent.</p>
La France hippique.	<p>1° Approuvé ;</p> <p>2° Absolument impossible tant que les chaussées seront bombées ;</p> <p>3° N'est possible que si les angles des trottoirs sont considérablement abattus.</p>

Le socle de l'édifice étant posé, il restait à la préfecture de Police à agir, ce qu'elle fit par le biais d'une campagne massive d'affichage en

1912. Ainsi la circulation automobile entra-t-elle de plain-pied dans le domaine public avant la Première Guerre mondiale.

■ **Mathieu FLONNEAU**

*maître de conférences, université Paris I,
Panthéon-Sorbonne*

ANNEXE 1

L'ensemble de ses travaux majeurs doit être pris en compte : bulletin municipal officiel (BMO) de la ville de Paris, rapports et documents, 1910, rapports n° 17 « *sur la circulation générale des voitures et piétons, historique de la question, photographie et graphique* » et n° 41, « *complémentaire sur un projet de code de la circulation urbaine* » ; 1911, rapport n° 35, « *proposition relative à l'installation de signaux et poteaux indicateurs destinés à faciliter la circulation* » ; 1913, rapport n° 1 « *rapport et diverses propositions relatives à la circulation dans Paris* » ; 1918, rapport n° 116, « *proposition tendant à la suppression des sifflets, sirènes, et tout bruit anormal pendant la nuit* » ; 1921, rapport n° 100, « *sur les systèmes et projets soumis au concours en vue d'améliorer la sécurité et la commodité de la circulation* » ; 1921, rapport n° 157, « *note sur diverses questions intéressant la circulation* » ; 1922, rapport n° 141, « *sur la création d'un groupe de gardiens de la paix à cheval en vue d'améliorer la circulation* » ; 1922, n° 145, « *organisation d'expériences de signalisation sur la voie publique* » ; 1923, rapport n° 103, « *1° sur le compte rendu du congrès de la route à Séville ; 2° la protection des piétons ; 3° le problème de la vitesse ; 4° le problème des croisements ; 5° la question des poids lourds ; 6° la signalisation dans les voies publiques ; 7° questions diverses* » ; 1924, rapport n° 132, « *sur le voyage d'études relatives à la circulation à Londres* » ; 1926, rapport n° 151, « *sur le congrès de la route à Milan* » ; 1927, rapport n° 174, « *sur les opérations du jury du concours pour l'établissement de passages et garages souterrains* » ; 1928, rapport n° 93, « *sur 1° les mesures récentes prises pour améliorer la circulation ; 2° les réalisations à l'étranger ; 3° les projets et suggestions pour l'avenir* ». Il faudrait y ajouter aussi les multiples interventions en séance et les importants rapports annuels sur le budget de la préfecture de Police dont il avait la charge.

172

BIBLIOGRAPHIE

Commémoration des vingt-cinq années de mandat de Émile Massard, 1930, Paris, imprimerie municipale.

COMBEAU (Y.), 1998, *Paris et les élections municipales sous la Troisième République. La scène capitale dans la vie politique française*, Paris, L'Harmattan.

DICTIONNAIRE BIOGRAPHIQUE DU MOUVEMENT OUVRIER, 1973, tome VII et tome XIV, 1871-1914, *De la Commune à la Grande Guerre*, Paris, Les éditions ouvrières.

ENO (W.P.), 1909, *Street Traffic Regulation. General Traffic Regulations*, New York, The Rider and Driver publishing.

ENO (W. P.), 1912, *Le problème de la circulation*.

ENO (W.P.), 1920, *The Science of Highway Traffic Regulation 1899-1920*, Washington/New York, Brentano's.

FLONNEAU (M.), 2005, « *Circulation* » in AUBOUIN (M.), TEYSSIER (A.), TULARD (J.), *Histoire et dictionnaire de la police. Du Moyen-Âge à nos jours*, Paris, Robert Laffont.

MANTEAU (A.), 1931, *Les comptes de Topaze et de l'administration*, Paris, Argo.

MASSARD (A.), 1970, *Faits et méfaits divers, confessions d'un vieil enfant du siècle*, Paris, Pierre Charron.

MASSARD (É), 1912, *Quatre ans à l'Hôtel de ville, les intérêts de Paris, les intérêts du quartier* (compte rendu de son mandat - 1908-1912 - rédigé par Émile Massard à l'attention de ses électeurs), publié à compte d'auteur.

MONTGOMERY (J.A.), 1988, *ENO, the Man and the Foundation, a Chronicle of Transportation*, Wesport Connecticut, ENO Foundation of transportation.

Mais que fait la police ?

Représentations des forces de l'ordre dans les campagnes publicitaires de la Sécurité routière (1972-1999)

par Camille PICARD

Prévention et répression se définissent comme des moyens d'influer sur les comportements des conducteurs [Pérez-Diaz, 1998, p. 7]. L'objectif n'est pas ici d'évaluer leur effectivité, mais de voir comment ces deux modalités d'intervention peuvent être combinées. Plus précisément, il s'agit d'observer comment la première (la prévention en matière de risque routier) s'empare de la seconde (la répression incarnée par la figure du policier ou du gendarme). Pour cela, nous avons entrepris de repérer les images des forces de l'ordre dans une des productions de la Sécurité routière¹ : ses campagnes publicitaires diffusées à la télévision².

Ce choix se justifie par des raisons autant pratiques que méthodologiques. En effet,

si la collection quasi complète des films produits par la Sécurité routière a pu être rassemblée, celle des spots radio est très lacunaire³. Quant à l'examen des affiches, il ne nous a pas permis de trouver d'exemple susceptible d'être exploité. La faveur accordée aux messages télévisés peut également se justifier, de manière externe, par les qualités que l'annonceur lui-même attribue à ce type de support. Christian Gerondeau [1979, p. 176], délégué interministériel (1972-1974) puis secrétaire général du Comité interministériel à la Sécurité routière (1974-1981), écrit par exemple : *« C'est l'utilisation de la télévision, dans le temps d'antenne des publicités commerciales, ou au sein de "créneaux" spéciaux, qui se révèle la plus efficace. »* En outre, le

••• (1) Dans ce texte, l'expression « Sécurité routière » – avec une majuscule – désigne les instances étatiques interministérielles (Délégation à la Sécurité routière) et/ou rattachées au ministère des Transports (Direction de la sécurité et de la circulation routière, depuis 1982) dont la signature varie six fois en trente ans.

(2) La Sécurité routière a produit près d'une centaine de campagnes de 1972 à 1999, mobilisant chacune différents médias (télévision, radio, presse ainsi qu'affichage.)

(3) Les spots radio, pourtant plus nombreux encore, ne sont connus que par leurs scripts de 1972 à 1977, et manquent intégralement sur la période 1978-1985.

choix opéré permet de s'affranchir des spécificités propres à chaque support de diffusion et de rendre, de la sorte, les comparaisons plus aisées. S'il est réduit (cinq spots télévisés), l'ensemble de productions audiovisuelles retenues couvre cependant toute la période de production, depuis les années 1970.

Ce corpus de messages d'origine externe aux forces de l'ordre sera considéré comme un discours d'un acteur étatique sur un autre, à destination du grand public. La lecture des publicités proposée ne souhaite pas nécessairement rendre compte de celle du spectateur. Elle est avant tout celle du chercheur, attentif au moindre détail, qui tente d'examiner les choix opérés par les auteurs, qu'il s'agisse du commanditaire – la Sécurité routière en l'occurrence –, du « créatif », du producteur, du réalisateur, etc. Une description générale du film tentera de transmettre aux lecteurs les principaux éléments nécessaires à sa compréhension et devra lui permettre de se constituer un avis

propre. L'examen se poursuivra plus précisément, comme annoncé, par une lecture critique de la mise en scène du *policing* de la route. Laissons-nous donc porter par la chronologie pour examiner les représentations dont ont pu faire l'objet les forces de l'ordre depuis la diffusion du premier spot télévisé, *L'Ambulance*, figure 1⁴, datant de 1974.

De format court (20 secondes), ce spot est découpé en un petit nombre de plans, en partie répétitifs. Le spectateur suit le parcours d'une ambulance, sur le toit de laquelle la caméra est placée. Ce véhicule est escorté par deux motards de la Gendarmerie nationale, au son des sirènes. Une voix *off* masculine sentencieuse commente: «*Tout cela pour avoir oublié un tout petit geste... Attacher sa ceinture de sécurité.*» L'arrivée à l'hôpital constitue l'aboutissement du récit. Filmée cette fois à partir d'un point fixe externe au convoi, elle s'accompagne d'un appel à la « raison sensible » qui joue également sur le registre

Figure 1 – Sécurité routière, *L'Ambulance*, 1974, 20 secondes.



••• (4) Les images reproduites dans cet article sont extraites de spots télévisés diffusés en couleur.

Figure 2 – Sécurité routière, *L'Autoroute*, 1975, 30 secondes.



affectif: «Alors, pensez à vous... et pensez aux vôtres. Attachons nos ceintures!» Un premier insert sonore, puis un second et un troisième visuels et sonores rompent la continuité du parcours de l'ambulance. Le « clic » significatif d'une ceinture que l'on boucle et l'image associée ponctuent ainsi l'argumentation à intervalles réguliers, constituant la quintessence du message (figure 2).

L'année suivante, les forces de l'ordre reprennent du service dans *L'Autoroute*. L'écran est divisé en quatre parties. Les éléments qui composent chacune de ces parties apparaissent tour à tour dans le sens des aiguilles d'une montre. Le premier écran regroupe des images extraites d'un voyage familial en voiture à vitesse élevée : le compteur indique 145 km/h. Un commentateur souligne : « Sur les autoroutes, la vitesse n'était pas limitée. » Le deuxième *split screen* met en scène les services de secours et les forces de l'ordre. L'apparition de chacun d'eux est signalée par les sirènes spécifiques qui se superposent sur la bande sonore : « Les accidents mortels étaient nombreux. » Alors que la voix *off* signale que « depuis que la vitesse est limitée sur

les autoroutes, le nombre de tués a été réduit de moitié », seules deux des quatre images précédentes subsistent à l'écran. Le chant des sirènes s'estompe pour laisser place à une petite musique douce jouée au piano. La première partie réapparaît enfin, mais les protagonistes sont souriants et détendus – le compteur indique désormais 120 km/h. Le commentaire précise : « Ce résultat est dû pour l'essentiel à la limitation de vitesse » et le conseil est prodigué : « Prenez le temps de vivre ! » Encore une fois, seules deux des quatre images demeurent, celles des passagers de la voiture.

Dans ces deux films, le parti pris a été de n'accorder aux images que le statut d'illustration. Les motards, représentants des forces de l'ordre, ont pour seul rôle d'escorter l'ambulance ou de faciliter sa circulation. Pourtant, leur présence indique la gravité de la blessure, soulignée avec vacarme par les sirènes.

Quelques années plus tard, *L'Addition* (1977) (figure 3), offre un exemple – le seul – de protagoniste en uniforme. Jusqu'alors, les publicités n'offraient que des visions fugitives de motards de la Gendarmerie

Figure 3 – Sécurité routière, *L'Addition*, 1977, 30 secondes.



nationale, silhouettes sombres ceinturées et casquées de blanc. Cette fois-ci, il s'agit d'une métaphore pédagogique et le gendarme prend la parole. Un conducteur potentiel, à ce stade encore client dans un restaurant, s'étonne de la facturation fort élevée des boissons. L'explication est fournie par un gendarme. Ce motard précise sur un ton paternaliste qu'il s'agit du montant de l'amende encourue si ce « *bon buveur* » prend la route après avoir consommé ces verres d'alcool. D'expression bienveillante, le gendarme est filmé en contre-plongée ; une autorité scénique fait ainsi écho à celle de l'uniforme. L'image obtenue est celle d'un représentant de l'ordre à la fois répressif et protecteur. Ce discours de la Sécurité routière se place en amont de l'action policière et peut être considéré comme un moyen de justifier sa dimension répressive.

Le spot de 1974 et quelques plans de celui lui succédant placent le récit après l'accident, ce qui est plutôt rare dans les campagnes de la Sécurité routière. L'évocation demeure cependant encore évasive. *L'Autoroute* argumente sur la dimension préventive du respect de la norme. Près de deux ans après

l'instauration des limitations de vitesse (alors fixées à 120 km/h sur autoroute) et du port obligatoire de la ceinture hors agglomération (1973), il n'est plus question de rappeler les obligations légales. Il s'agit davantage d'ancrer dans les consciences le bien-fondé de ces mesures contraignantes. Quant au spot *L'Addition*, il propose une traduction quasi littérale de la dimension préventive du *policing* de la route. Sans toutefois faire référence au risque physique, il tente d'affirmer le lien qui unit contrôle-sanction et sécurité.

Poursuivons notre parcours dans les années 1980, avec *Le Ballon* (1982) et *La Sortie d'école* (1986). Le point de départ de ces deux spots est identique : la sortie d'un établissement scolaire. Les enfants sont les premiers acteurs de ces publicités pourtant adressées aux adultes. Contrairement aux deux premiers exemples évoqués, ces saynètes sont le support de démonstrations : les images expliquent, la voix commente et synthétise. Dans *Le Ballon* (figure 4), la caméra est placée au niveau du regard d'un enfant et traduit son point de vue.

Figure 4 – Sécurité routière, *Le Ballon*, 1982, 45 secondes.



L'histoire est simple: des enfants quittent leur école; ils sont salués par différents adultes qu'ils croisent, dont le premier est une femme agent de la circulation. L'attention se focalise ensuite sur un jeune garçon qui est amené à poursuivre son ballon rebondissant de l'autre côté de la rue. Un homme le réceptionne et, sans pour

autant réprimander l'enfant, lui indique qu'il ne faut pas jouer ainsi dans la rue. Une voix de femme, au ton ferme, conclut le spot: «*Sa sécurité, c'est notre responsabilité à tous.*»

Quatre ans plus tard, *La Sortie d'école* (figure 5) met en scène une maman qui vient chercher son fils en voiture.

Figure 5 – Sécurité routière, *La Sortie d'école*, 1986, 45 secondes.



Ils se saluent de loin. La musique paisible accompagnant ces images disparaît pour laisser place à la voix grave et sérieuse d'un commentateur qui annonce une rupture dans le message délivré: «*Même pour ces petits trajets, ceux que nous faisons tous les jours, n'oublions jamais, jamais, jamais d'attacher notre ceinture.*» C'est alors qu'un accident survient sous le regard apeuré du petit garçon. L'inattention n'est pas ici montrée du doigt; l'erreur humaine existe, et c'est bien le fondement de l'argumentation.

Plus encore que dans le spot précédent, même si sa présence y est tout aussi brève, l'agent de la circulation incarne la sécurité. En effet, la musique qui accompagne la scène des enfants sortant de l'école suspend sa mélodie au moment même où l'agent de la circulation fait traverser les enfants pour ne laisser entendre que deux notes distinctes, «*jingle*» unique dans la bande sonore, soulignant l'apparition progressive de la représentante des forces de l'ordre. Un *jingle* en quatre temps, cette fois exclu de toute musique, viendra, en fin de spot, mettre en exergue l'apparition écrite de la signature de l'annonceur: «*ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports.*» Ce qu'il y a donc d'officiel, d'étatique dans ce film, est distingué par un signal sonore particulier.

Ces saynètes, comme extraites de la vie quotidienne, inscrivent ces agents de la circulation dans un univers familier. Elles mettent en scène une activité répétitive, protectrice – féminine de surcroît –, garantissant la sécurité des enfants à la sortie de l'école. Ce message indique en creux qu'en l'absence des forces de l'ordre, la protection est moindre, voire inexistante, d'autant plus que le contrôle policier demeure exceptionnel pour un automobiliste; ou plutôt que lorsqu'elles ne sont pas là, un autre mode de gestion du risque doit prendre le relais.

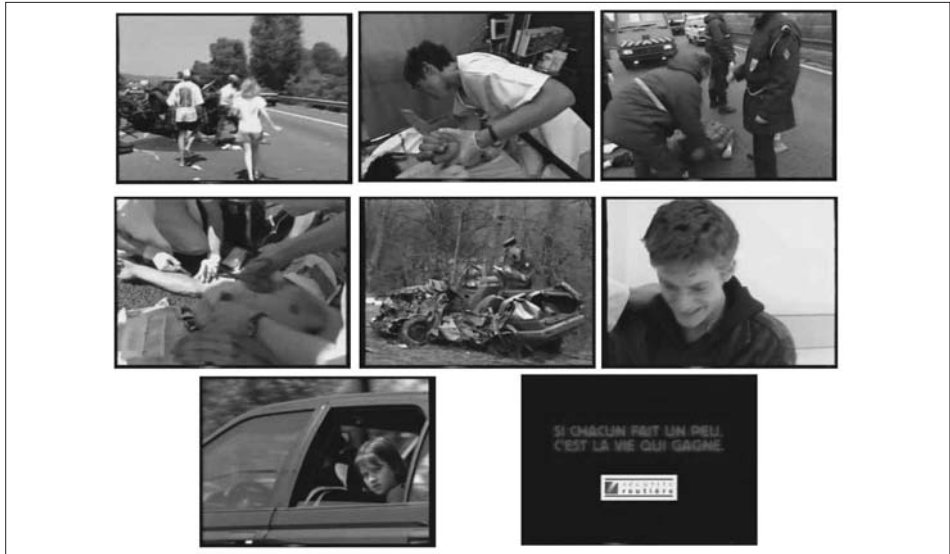
En effet, à partir du milieu des années 1980, l'argumentation publicitaire traite de la sécurité de manière plus globale. Les registres de la civilité et de la citoyenneté prennent le pas sur le caractère informatif et éducatif des messages. La route est présentée comme un lieu de rencontre entre différents usagers. Cette mise en scène contribue à accréditer l'idée que la sécurité routière est une composante du contrat social. Les campagnes promeuvent ainsi l'autorégulation de l'espace routier par ses usagers et, ce faisant, dessinent une société non policée.

Dernier saut dans le temps justifié par l'exercice: 1999. Après une absence notable des écrans télévisés (aucun spot n'a été diffusé entre l'été 1997 et l'été 1999), la Sécurité routière change de paradigme et la communication opte pour des images fortes, plus directes. La mission est confiée à un documentariste de renom, Raymond Depardon. Il réalise trois montages différents à partir de *rushes* des services de secours et des forces de l'ordre (figure 6).

Les scènes se situent donc après l'accident; pompiers, gendarmes, médecins, infirmiers, etc., secourent et entourent les usagers. Ces constatations font office de démonstration.

Le spot *La Route fleurie* est construit autour du «décalage» entre l'image et le son. Le texte de la chanson autant que son air guilleret se placent en contrepoint de l'image. L'association confère une profondeur particulière aux images, presque banales, qui auraient pu être diffusées dans le cadre d'un journal télévisé. L'idée d'ensemble est de communiquer sur une image plus proche de la réalité meurtrière de la route afin de provoquer une prise de conscience du public. En l'occurrence, la publicité donne l'exemple en mettant en scène la mobilisation des services de secours et des forces de l'ordre autour de l'accident.

Figure 6 – Sécurité routière, *La Route fleurie*, 1999, 30 secondes.



En somme, dans les spots télévisés étudiés, l'ensemble des activités liées au *policing* de la route est représenté : circulation, contrôle-sanction, secours aux blessés ou constat d'accident. Ces quelques pages peuvent donner l'impression d'une visibilité importante des forces de l'ordre. En réalité, les images ici reproduites sont ponctuelles et furtives. Plusieurs remarques doivent être émises à ce sujet, en sus de celles déjà formulées plus haut.

Dès les débuts de la communication sociale⁵, à l'aube des années 1950, les différents acteurs de ce domaine choisissent de ne pas « *utiliser le sentiment de la peur* » [Rapport au Président du Conseil des ministres sur l'activité du Haut Comité d'étude et d'information sur l'alcoolisme (1954-1958), 1959, p. 86].

Adoptant l'argument des psychologues sur l'évitement défensif en vogue dans les années 1960-1970, la Sécurité routière se refuse à mettre en scène des représentations spectaculaires de l'accident. Lorsqu'il est évoqué, l'accident est mineur, tronqué ou métaphorique : la question de la gestion des accidents corporels par les policiers ou les gendarmes est donc évidemment sciemment écartée. Jusqu'à l'extrême fin des années 1990, le parti pris est d'offrir des conseils de conduite, d'appeler à la vigilance par une argumentation positive.

Deux acteurs principaux se distinguent. Au cours des années 1980, la police municipale est seule représentante des forces de l'ordre. Son statut particulier et la nature des activités mises en scène correspondent aux valeurs prônées à cette époque : civilité

••• (5) L'expression « communication sociale » qualifie la communication d'intérêt général à objectif préventif. Cette terminologie a été préférée à celle de « communication publique » laissant entendre qu'elle émane exclusivement d'institutions étatiques ; ces principes étant également partagés par le milieu associatif. Qualifiant plus généralement le rapport au groupe, les relations réciproques entre les membres formant la société, l'adjectif « social » rend compte du terrain sur lequel la communication œuvre et qu'elle entend réguler.

et responsabilité. De plus, sa présence à l'écran se justifie par le fort développement qu'elle connaît alors. Mais, tout au long de la période, un seul acteur incarne véritablement le *policing* de la route proprement dit: le motard de la Gendarmerie nationale. Naturellement associé à la circulation routière, il aurait pu apparaître comme le pourfendeur de toutes les infractions. Le jeu sur la « peur du gendarme » – s'il existe – ne peut pourtant se fonder que sur l'apparition de sa silhouette à l'écran. De plus, toutes les occurrences examinées relèvent d'activités a-répressives. Lorsqu'il est évoqué, le contrôle est extrait du décor routier et se veut préventif. Le nouveau tournant pris par la communication sociale en 1999 autorise une représentation réaliste de l'accident ou de l'une de ses composantes – ici « l'après » – et permet ainsi de mettre en scène les forces de l'ordre. Pourtant, à l'instar des exemples de la première moitié des années 1970, celles-ci demeurent cantonnées à des activités de secours, au même titre que les pompiers ou les services médicaux. L'« avant » accident, qui aurait pu mettre en scène policiers ou gendarmes en posture répressive, n'est pas évoqué. Cette représentation contribue également à valoriser leur image. Gommant toute dimension répressive de ses messages, force est de constater que la Sécurité routière cherche à se constituer une image opposée à celles associées aux forces de l'ordre.

Pourtant, une des premières missions que se donne la communication de la Sécurité routière est d'informer les conducteurs sur les nouvelles législations. Depuis la mise à l'agenda de la sécurité routière en 1969-70, de nouvelles lois portant sur l'alcool, la vitesse et la ceinture de sécurité ont été promulguées. Nécessairement liés au contrôle, ces thèmes ne sont que très occasionnellement abordés *via* la mise en scène de forces de l'ordre. On constate

néanmoins une proportion plus importante d'exemples au cours des années 1970. Elle s'explique plus par la grande latitude d'action dont dispose la communication à l'époque que par le « *dogme répressif* » [Dieu, 2005, chap. II] ayant alors cours. En effet, les campagnes sont nombreuses et l'agence Michel Bongrand S.A., chargée de les piloter entre 1972 et 1981, opte pour des approches variées, allant de l'humour au ton scientifique en passant par des présentations didactiques ou le recours à l'émotion. De plus, plusieurs spots sont diffusés pour chaque campagne.

Le but ultime et affirmé des messages réside dans la modification des comportements des usagers. Si la croyance en cette mission difficilement évaluable varie selon les époques et les décisionnaires, la publicité se voit reconnaître des qualités primaires invariables. Pour le moins, elle permet de modeler l'image de l'État-annonceur. Christian Gerondeau [1979, p. 169] la conçoit comme un outil de promotion: « *Une mesure mal expliquée, à laquelle serait opposée la majorité de l'opinion, risquerait fort d'être inapplicable. Or, rien ne serait pire, pour la crédibilité des pouvoirs publics, que de ne pouvoir faire respecter les décisions prises. Fort heureusement, notre époque a mis à la disposition de ceux qui ont la charge de gouverner de remarquables techniques de communication qui leur permettraient d'établir le dialogue, sinon avec chacun, du moins avec le public dans son ensemble.* » À l'aube des années 1980, la Sécurité routière est l'objet d'une réforme administrative et politique. Placée jusqu'alors sous la tutelle du Premier ministre, elle est portée par une structure et des moyens propres au sein du ministère des Transports (décret du 21 avril 1982). À partir de l'année suivante, une véritable doctrine de communication sociale

est développée par la mission de la Communication dont est dotée la nouvelle direction. Alors que les principales mesures législatives ont été adoptées et que la gestion du risque routier ne relève plus de l'urgence, la Sécurité routière se définit comme un produit autonome à travers son émanation publique, publicitaire. Les mesures politiques et la communication répondent ainsi à des logiques propres; dissuasion et prévention suivent des démarches distinctes.

Le tournant autour de la fin du xx^e siècle constitue le seul moment où l'on peut constater une prise en considération globale du paradigme répressif. En effet, *La Route fleurie* (1999) bénéficie d'une couverture médiatique importante et accompagne surtout une actualité politique à fort retentissement: la loi instituant un délit de récidive de grande vitesse, dite loi Gayssot⁶. Le Premier ministre Lionel Jospin « invite le ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement qui assure la communication générale sur le thème de la sécurité routière mais aussi le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Défense à réaliser ce travail de sensibilisation et de mobilisation en faveur de la sécurité routière ». Plus intéressant encore, « il insiste également sur la nécessaire continuité des messages et des instructions données aux forces de l'ordre » [Compte rendu du Comité interministériel de la Sécurité routière du 2 avril 1999, f. 5.] Mais, contrairement aux années 1970, il ne s'agit plus d'informer et d'expliquer la nouvelle législation. Le lien entre ces deux composantes, répression et communication, est uniquement construit par leur couverture médiatique concomitante. Ainsi l'insupportable mortalité routière illustrée par la campagne publicitaire légitime-t-elle le renforcement de la répression.

••• (6) Loi n° 99-505 du 18 juin 1999.

(7) Pour des questions de droits, ce spot n'a pas pu être reproduit ici.

Les préfectures, la Gendarmerie et la Police nationale sont des vecteurs de diffusion privilégiés de la communication hors média de la Sécurité routière (brochures et dépliants). Les gendarmes, en particulier, sont également très largement associés aux entreprises de prévention au niveau local. Ils animent les pistes d'éducation routière, interviennent en milieu scolaire, etc. Mais, bien que les représentants des ministères de l'Intérieur ou de la Défense participent régulièrement aux comités interministériels de la Sécurité routière ou aux réunions de mise en place des campagnes, il n'existe pas de gestion d'ensemble de la question au niveau publicitaire. L'examen d'une question ponctuelle, presque marginale, soulève ainsi celle, plus profonde, de la doctrine qui sous-tend la communication sociale. Plus largement, se pose aussi la question de l'écriture publicitaire d'un enjeu de sécurité publique.

Si les campagnes de la Sécurité routière ne puisent que très peu dans l'imagerie du contrôle-sanction, celle-ci n'est pourtant pas absente des coupures publicitaires récentes. La « peur du gendarme » semble en effet être une ressource possible des spots commerciaux récents liés à la circulation routière, issus des assureurs ou des constructeurs automobiles. C'est notamment le cas de la MAAF qui, en 1998, promeut le « Pacte priorité prévention » au moyen d'un spot humoristique⁷ (*La Cavale*).

Des braqueurs sortent d'une bijouterie et s'enfuient en voiture. Le conducteur, plus âgé, ordonne aux passagers d'attacher leur ceinture. Malgré les sollicitations véhémentes et répétées de ses camarades, il reste impassible et prend son temps: il met son clignotant, sort lentement de sa place de parking, laisse traverser une vieille dame, réduit sa vitesse pour ne pas dépasser une

Figure 7 – Polo Match Volkswagen, *Le Match*, 2004, 30 secondes.



mobylette, s'arrête au stop en observant longuement l'absence de circulation et roule à vitesse modérée. Se voyant poursuivis par une voiture de police, les braqueurs sont pris de panique mais, du fait de la conduite paisible de leur chauffeur ils ne seront pas repérés.

En 2004, Volkswagen prendra l'argumentation à revers (figure 7).

Un homme regarde un match de football dans son salon. Un radar automatique, habillé d'un fanion, est posé à côté de lui. Le supporter lui propose des chips et s'étonne qu'il n'en prenne pas. Il le prend ensuite dans ses bras et l'embrasse pour fêter le but qui vient d'être marqué. Après cette scène, une voix *off* laconique souligne : « *Les radars sont vos amis* », car la Polo Match de Volkswagen est équipée d'un contrôleur de vitesse.

Contrairement à ce qui précède, ces deux exemples ont une fonction plus indicative que représentative⁸. Ils permettent néanmoins de supposer que la rareté des références au *policing* dans les campagnes


de la Sécurité routière n'est pas due à la nature du médium utilisé. La publicité, indicateur de consensus social, n'est pas en cause. Les annonceurs privés jouent ainsi sur l'argumentation répressive, profitant de la brèche ouverte par la politique et que l'annonceur public ne souhaite pas combler. Les campagnes de la Sécurité routière cherchent à ne pas mettre l'accent sur la contrainte et les assureurs de la MAAF en font un argument humoristique. Le Gouvernement annonce à grand renfort médiatique la multiplication des radars sur les routes et une campagne Volkswagen défie l'imaginaire répressif associé à ces dispositifs de contrôle automatique. Un corpus représentatif serait évidemment nécessaire en vue d'approfondir l'exploration de ces modes d'interrelations entre les sphères économiques et sociales du discours publicitaire portant sur le risque routier.

■ **Camille PICARD**
doctorante, université Paris I,
Panthéon-Sorbonne

••• (8) La conservation et l'indexation documentaire de la publicité ne permettent pas d'élaborer aisément un corpus d'annonces commerciales équivalent à celui de la Sécurité routière.

BIBLIOGRAPHIE

- DIEU (F.), 2005, *Police de la route et Gendarmerie*, Paris, L'Harmattan, coll. « Sécurité & Société ».
- GERONDEAU (C.), 1979, *La mort inutile*, Paris, Plon.
- PÉREZ-DIAZ (C.), 1998, *Jeux avec des règles pénales. Le cas des contraventions routières*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales ».
- Rapport au Président du Conseil des ministres sur l'activité du Haut Comité d'étude et d'information sur l'alcoolisme (1954-1958)*, 1959, Paris/Rennes, impr. Oberthur.



Cet article présente les premiers résultats exploratoires d'une étude longitudinale d'une durée de cinq ans portant sur les parcours d'insertion professionnelle de recrues policières québécoises. Les répondants sont tous des finissants de la promotion 2003 de l'École nationale de police du Québec. L'étude repose sur l'utilisation d'un questionnaire à choix multiples, en grande partie inspiré de celui de Dominique Monjardet et Catherine Gorgeon [1992, 1993, 1996, 1999], qui explore les attitudes des répondants quant à leur vision du rôle des policiers et de la façon dont ils envisagent le métier pour eux-mêmes. Nos premiers résultats montrent comment, après un an comme policier, les recrues vivent des réajustements importants à l'égard de leurs idéaux, sous l'effet du choc de la réalité et des désillusions ressenties. Nous suggérons, à partir de là, une série de réajustements dans la formation et dans les mécanismes d'intégration des recrues, qui seraient susceptibles d'atténuer quelque peu le choc transitionnel vécu par les jeunes policiers et policières.

Attitudes et prédispositions d'un échantillon de recrues policières québécoises à l'égard de leur rôle, de la fonction policière et des modalités de contrôle de la criminalité

185

REP
RES



par Marc ALAIN, Chantal BARIL

La fonction policière, dans nos sociétés complexes, exige souvent des policiers qu'ils jouent deux rôles qui s'imbriquent l'un dans l'autre. On attend d'eux, en premier lieu, qu'ils agissent promptement dans des situations d'altercation où l'action même du policier entraîne l'insatisfaction de

l'une, voire même des deux parties au conflit. Il s'agit ici du «*jeu*» de fonction au sens d'une série d'actions codifiées et répondant à une procédure somme toute très standardisée. En second lieu, on attend également des policiers qu'ils remplissent un rôle nettement plus symbolique, en tant que représentants impartiaux de la loi et de l'ordre public. À cet égard, on pourrait évoquer ici la notion de «*jeu*» de forme. De tous ceux qui se sont prononcés sur la place de la police dans les sociétés contemporaines, de Bittner [1967] à Reiner [1992] ou encore, plus récemment, Napoli [2003] et Bousquet [1999], on peut retenir l'idée que les policiers, ayant à entrer en action, tout en affichant une stature symbolique relativement figée, se trouvent compromis avant même d'agir comme tels. Ce phénomène est alors susceptible d'affecter les attitudes des agents de police, notamment dans des sociétés où les normes perçues et les références morales ne sont plus nécessairement tout à fait claires, comme c'est le cas au Québec, de nos jours [Dagenais, 2001].

186

Or, à l'égard de la criminalité et des politiques qui visent son contrôle, l'ambiguïté potentielle du rôle des agents de police s'élève maintenant d'un cran supplémentaire. C'est que les policiers qui prennent actuellement leur retraite présumaient que le mandat social qui leur était confié tournait autour du principe qu'une part importante du contrôle de la criminalité repose sur les épaules des policiers en uniforme qui patrouillent dans les rues et les quartiers [Alain, 2004]. En conséquence, les politiques de contrôle de la criminalité s'articulaient autour de ce mandat, voulant que les policiers fassent ce qui leur était demandé, tout simplement parce que c'est la nature même de leur profession. Or ces politiques, encore en vigueur, ne tiennent peut-être pas suffisamment compte du fait que les policiers de la relève n'ont pas exactement la même façon de considérer leur rôle et la fonction policière. Comme les données empiriques discutées dans cet article le montrent bien, les jeunes policiers québécois apparaissent comme étant beaucoup plus ambitieux et individualistes que leurs prédécesseurs. La question se pose alors ainsi : comment et où se situent ces jeunes policiers, entre une politique

donnée et leurs propres attitudes quant à ce qui devrait être fait à l'égard de la criminalité. Une réponse naïve à cette question serait de penser que les nouveaux policiers, tout ambitieux qu'ils soient, vont faire primer les politiques qu'ils doivent faire appliquer sur leurs opinions personnelles. Mais, comme la recherche le démontre [Chan, 2003], les opinions, les attitudes personnelles, les plans de carrière individuelle et l'importance relative qu'un policier accorde à une politique constituent autant de facteurs opérationnels déterminants de cette même politique en vertu de laquelle ce policier est considéré essentiellement comme un instrument.

C'est afin de mieux comprendre ces dynamiques que nous avons entrepris d'interroger, une fois l'an, pendant cinq ans, une cohorte de sept cent vingt-trois recrues policières, toutes volontairement engagées dans un effort de recherche dont nous présentons ici les tout premiers résultats, soit maintenant un peu plus d'un an après leur sortie de l'École nationale de police du Québec. Nos résultats confortent l'idée que la plupart de ces jeunes policiers et policières ont de très fortes attentes par rapport à leur carrière et leur avenir. Ces recrues expriment, de plus, une réticence notable par rapport aux éléments plus répressifs de leur métier. Comme nous allons maintenant le voir, de telles attitudes et prédispositions risquent d'entraîner des déconvenues importantes si l'on veut bien tenir compte du fait que, d'une part, près de 80 % de ces recrues demeureront au premier niveau hiérarchique de l'organisation policière pour toute leur carrière et que, d'autre part, les aspects répressifs du travail policier restent encore des éléments très prégnants de la politique québécoise en matière de contrôle de la criminalité. Ces déconvenues sont d'autant plus susceptibles d'avoir des répercussions importantes que, dans le cas du Québec à tout le moins, la population policière est très jeune et peu expérimentée.

La première partie de cet article est consacrée à un bref survol de la situation policière au Québec des quinze dernières années. Par la suite, nous décrirons le contexte de la formation des policiers et policières du Québec, une

formation dont l'approche est, par ailleurs, unique en Amérique du Nord. Chacun de ces deux aspects doit être considéré comme un déterminant important des attitudes exprimées par les sujets de l'étude à l'égard de leurs devoirs et rôles dans la société québécoise contemporaine. La troisième section, quant à elle, sera entièrement consacrée aux résultats obtenus au terme d'une comparaison des réponses données par les sujets aux mêmes questions posées à un an d'intervalle¹. Nous concluons enfin en analysant les liens entre les résultats les plus marquants et les politiques pénales en vigueur au Québec. Nous proposons qu'il s'est peu à peu instauré un écart qui se creuse entre ce que l'État pense de comment doit agir la police face au crime et ce qui se fait réellement dans la rue.

La police au Québec au cours des quinze dernières années et le contexte de la formation policière

Nous effectuerons un très court survol du premier des deux volets de cette section, bien que nous l'ayons déjà abordé plus en détails dans une contribution précédente [Alain, 2004]. La police québécoise a connu, au cours des quinze dernières années, trois mouvements concomitants, à savoir: (1) une série de rapports de *coroners*, et de rapports d'enquête et de commissions d'enquête, tous entrepris à la suite du constat de problèmes et de déficiences, tant au niveau des enquêtes policières qu'à celui du travail de patrouille routinière et de la gestion des organisations policières; (2) une série de modifications législatives et réglementaires, élaborées en grande partie afin de se plier aux recommandations émises à la suite du dépôt des rapports évoqués précédemment; (3) le remplacement massif, en un court laps de temps, des policiers

♦♦♦

(1) Ainsi que nous le verrons plus loin, 400 des 723 répondants de départ ont bien voulu retourner le questionnaire en phase 2, soit un taux de réponse de 55,3%. La question se pose de savoir jusqu'à quel point ces 400 répondants de la seconde phase sont ou non statistiquement différents des 323 sujets qui n'ont pas retourné le questionnaire. En d'autres termes, les différences d'opinion que nous observerions entre les deux mesures seraient-elles dues au fait que ceux et celles qui ont bien voulu nous retourner le questionnaire en phase 2 aient, en quelque sorte, une propension à répondre différemment de ceux et celles qui ne se sont pas donné la peine de nous retourner le questionnaire? Une mesure de «Khi carré» nous permet de répondre en grande partie à la question. La procédure consiste à isoler les 400 répondants de la phase 2 et à mesurer les écarts de réponse en phase 1 avec celles du reste des répondants (*i.e.*, tous ceux qui n'ont pas répondu en phase 2). Or cette mesure montre que dans aucune des questions posées, les 400 sujets ne se démarquent de façon statistiquement significative, ce qui nous permet d'avancer avec assurance qu'il est très peu probable que ces mêmes sujets aient une propension à répondre différemment à partir de la phase 2.

♦♦♦♦

(2) On tente le plus possible d'associer un policier d'expérience – entre dix et quinze ans de service – à une recrue lors des patrouilles. Or, dans plusieurs organisations policières québécoises et pendant certaines périodes, notamment les vacances estivales, ce n'est tout simplement pas possible à cause du manque cruel d'effectif expérimenté. On va donc retrouver parfois deux recrues patrouillant ensemble dans un véhicule de police.

♦♦♦♦

(3) Il existe cependant une exception à ce régime; il s'agit des engagements conventionnels. On recrute ici, par voie de concours, des personnes qui possèdent un bagage académique – un diplôme de premier, voire de second cycle universitaire – et une expérience professionnelle susceptible de profiter à une organisation policière. Il s'agit, en quelque sorte, d'une application du principe des entrées latérales; les candidats retenus, cependant, doivent réussir la partie terminale de la formation de base en patrouille-gendarmerie pour se voir accorder le permis de pratique, condition obligatoire au Québec pour être policier. Il est à noter que ce passage vers la fonction policière ne concerne annuellement guère plus de 5 à 10% de l'ensemble des personnes recrutées.

d'expérience par des jeunes recrues². Ces trois phénomènes mis bout à bout peuvent avoir induit un climat de relative incertitude chez les jeunes policiers, climat susceptible de transpirer dans la culture policière en général et dans les attitudes et opinions que se font ces mêmes policiers de leur métier et de leur place dans la société québécoise.

La formation des policiers québécois, quant à elle, emprunte un parcours qui a peu de points communs avec celui qu'empruntent les élèves policiers ailleurs en Amérique. Généralement, pour accéder aux institutions de formation policière aux États-Unis et dans les provinces anglophones du Canada, il faut tout d'abord être engagé par une organisation policière, tandis qu'au Québec, ce n'est qu'au terme de l'ensemble du cursus qu'un élève peut l'être³. Ce parcours de formation se divise en deux parties distinctes: (1) une formation en technique policière d'une durée de trois ans, donnée par l'un ou l'autre des douze collèges d'enseignement général et professionnel (CEGEP), et (2) un stage de formation intensive d'une durée de quinze semaines donné exclusivement à l'École nationale de police du Québec, seule institution québécoise à pouvoir accorder le permis de pratique policière en patrouille-gendarmerie. Voici, un peu plus en détails, comment les choses se déroulent.

Les CEGEP sont des institutions d'enseignement post-secondaire qui se situent à mi-chemin entre la dernière année du programme de «*high school*» et les deux premières années du niveau «*college*» anglo-saxon, soit les secondes et terminales du système français. Au Québec, les CEGEP préparent les élèves, soit à l'entrée à l'université par le biais de programmes généraux d'une durée de deux ans, soit encore directement sur le marché du travail par la voie d'une formation dite technique et qui s'échelonne sur trois ans. Bien que les matières obligatoires de base soient les mêmes en programme général qu'en programme technique (français, philosophie, histoire, éducation physique, mathématiques) dans ce dernier cas, on ajoute toute une série de cours spécialisés selon le domaine dans lequel l'élève est inscrit. Ainsi, dans le cas du programme de technique policière, les élèves approfondiront les notions de droit pénal,

de criminologie, de psychologie, de conduite d'urgence, et autres, le tout généralement sous une forme d'enseignement classique fait d'exposés magistraux et de travaux pratiques.

Les élèves qui auront terminé le programme de technique policière avec succès pourront ensuite le mettre en pratique pour accéder au programme de formation initiale en patrouille de gendarmerie (PFIPG) de l'École nationale de police du Québec, à Nicolet, petite ville située tout près de Trois-Rivières, elle-même à mi-chemin entre Montréal et Québec. Les admissions au PFIPG se font en fonction de deux critères, en plus, bien sûr, de la réussite au programme de technique policière : les candidats doivent passer un test d'aptitude physique et, élément important sur lequel nous reviendrons, posséder un dossier académique exemplaire. Ce programme de formation est en fait contingenté par des barèmes d'admission très sévères, tout comme l'est aussi d'ailleurs, l'accès au programme de technique policière. Contrairement à ce dernier, de facture plus traditionnelle, le PFIPG consiste en un stage d'intégration des plus intense au travers duquel les aspirants policiers⁴ auront à intégrer et à démontrer leurs compétences en situation de patrouille virtuelle. En effet, dès le lendemain de leur admission au PFIPG, les aspirants ont à agir en tant que patrouilleurs et disposent de la quasi-totalité des équipements du policier assermenté : un uniforme, un véhicule, et l'ensemble des instruments réguliers d'intervention (menottes, bâton télescopique, talkie-walkie, etc.), si ce n'est, évidemment, que l'arme à feu est une réplique. On leur assigne des missions et ils doivent répondre à des appels simulés qui vont chaque jour devenir plus complexes. Ainsi, les premiers appels consistent généralement en des demandes d'aide formulées par des citoyens volontaires de la ville de Nicolet, tandis que les appels des semaines qui suivent consistent en des situations parfois hautement dramatiques, qu'il s'agisse de scènes de violence conjugale, de tentatives de suicide, voire même de situations de prise d'otage par un individu armé. Dans ces derniers cas, les situations sont simulées par des comédiens professionnels qui sont capables d'ajuster leur jeu au type et à l'intensité d'intervention des aspirants.

♦♦♦

(4) Terme utilisé à l'École nationale de police du Québec et qui exprime l'idée que les élèves ne sont pas encore des recrues.

Or, du fait que les organisations policières québécoises attendent de cette formation qu'elle « modèle » leurs futures recrues aussi complètement que possible, les quinze semaines d'internat sont extrêmement chargées et intenses. Comme il s'agit d'un niveau d'intensité rarement atteint dans la réalité, certains élèves risquent de vivre quelques désillusions en intégrant leur métier et en se rendant compte que le quotidien du policier est finalement, assez souvent, routinier, répétitif et, somme toute, ne les expose pas constamment au danger et à la menace. Il y a donc rupture entre la mission de faire acquérir aux futurs policiers un maximum de compétences et l'objectif de présenter à ces apprenants des contextes d'intervention aussi réalistes que possible. Selon nos résultats, la désillusion vécue par certaines recrues devant le constat que leur métier n'est pas toujours aussi exaltant semble donc se traduire par l'impression qu'à la fois les collègues et l'organisation manquent d'enthousiasme et ne s'investissent pas autant que ces recrues le jugent nécessaire.

Mis à part ce dernier aspect spécifiquement lié au contexte de la formation donnée à l'École de police, il en est d'autres qui découlent de l'ensemble du cursus : ces aspects sont liés au degré extrêmement élevé de compétition entre les élèves, pour parvenir au terme de la formation. La profession policière est, au Québec, et ce depuis une bonne vingtaine d'années maintenant, hautement privilégiée et recherchée. Les policiers y ont de très bons salaires (notamment comparés aux salaires dans d'autres professions jugées techniques), ils bénéficient d'excellentes conditions de travail et, finalement, ont droit à la retraite après vingt-cinq ans de métier, à un âge où une seconde carrière est plus souvent le lot que l'exception. En conséquence, les voies d'accès à la carrière et à la formation qui y mènent demeurent très contingentées, et seuls les candidats les mieux notés sont acceptés. Curieusement, ce contingentement a, entre autres effets, forcé la féminisation du corps policier québécois sans qu'il ait été vraiment nécessaire de s'appuyer sur une politique d'égalité d'accès, et cela, tout simplement en vertu du fait que les jeunes femmes consacrent plus d'attention à leurs études que n'ont

tendance à le faire les jeunes hommes pendant cette période qui précède l'âge adulte.

Le contingentement de l'accès à la profession policière a également eu un autre effet, potentiellement moins positif celui-là. Comme la compétition est très intense, elle a pour effet de sélectionner ceux et celles qui sont, en quelque sorte, naturellement attirés par ce genre de défis. On ne manque d'ailleurs jamais de rappeler à ceux et celles qui passent dans le processus de formation et de sélection à quel point ils constituent une sorte d'élite. Cela implique alors qu'une majorité de ces jeunes hommes et femmes développe, tout naturellement, le sentiment qu'ils sont tous en droit d'aspirer aux plus hautes fonctions de l'organisation policière. Le problème est que, très rapidement, une fois en uniforme, ces recrues réalisent que l'organisation est constituée au bas mot de 75 à 80% de patrouilleurs situés au premier échelon hiérarchique, et que la plupart d'entre eux y demeureront pour toute leur carrière, constituant ainsi une source de désillusion supplémentaire.

192

Contexte théorique et éléments de méthodologie

Parce que la police constitue un corps de métier teinté de traits culturels et sociaux très spécifiques, tout en représentant une icône sociale impossible à ignorer, elle attire depuis longtemps l'attention des chercheurs, que les policiers eux-mêmes le veuillent ou non, d'ailleurs. Notre propre démarche s'inscrit dans l'idée qu'il importe de connaître autant que possible certains des éléments fondamentaux de la jonction entre la police et la société dans laquelle cette police s'insère. Nous abordons cette jonction en étudiant les parcours de socialisation professionnelle d'un échantillon de jeunes policiers et policières du Québec.

On définit l'objet que constitue la socialisation professionnelle comme l'ensemble des processus formels et informels par lesquels un individu acquiert les traits culturels

et sociaux propres à un corps de métier, une profession, voire même une entreprise donnée [Dubar, Tripier, 2003]. Bien que la plupart des travaux réalisés sur le thème de l'insertion professionnelle des officiers de police reposent sur des témoignages *a posteriori* (c'est-à-dire en demandant à des policiers d'expérience comment se sont passées les premières étapes de leur carrière), quelques-uns ont abordé la question pendant le processus d'intégration.

Cette manière d'aborder la question remonte aux travaux de Van Maanen [1973, 1974, 1975, 1977] et de McNamara [1967]. Ce dernier réalisa l'une des premières études longitudinales de l'intégration professionnelle des recrues du service de police de la ville de New York. Il était particulièrement intéressé par les éléments de rupture entre la formation policière de l'époque et le travail de tous les jours sur le terrain. Ainsi, par exemple, McNamara démontra à quel point les modèles de communication enseignés aux recrues étaient complètement déphasés dans le New York de cette époque où les habitants n'avaient que fort peu d'estime pour la police. Il proposa alors de faire en sorte que les programmes de formation soient un calque le plus parfait possible de la réalité de la rue.

Van Maanen, de son côté, identifia les stades itératifs de l'intégration des recrues à la culture policière. Comme nos propres résultats le montrent, les deux premiers stades évoqués par Van Maanen sont encore tout à fait d'actualité : le stade de l'anticipation, où les recrues expriment un mélange d'idéalisme et d'anxiété, et celui du choc de la réalité, où l'idéalisme initial se transforme en une certaine désillusion devant le constat que le travail policier est certainement moins exaltant et émotionnellement chargé que ce qui était attendu. Une décennie plus tard, Ericson [1982] s'intéressa à l'intégration de recrues policières au Québec et en Ontario, en les suivant sur le terrain lors des interventions. Il s'intéressait tout particulièrement aux effets des contacts répétés des jeunes policiers avec des personnes en état de crise et récalcitrantes à la coopération. Ericson conclut que ces contacts, lorsqu'ils surviennent de façon régulière pendant plusieurs périodes de travail consécutives tout en forçant les recrues à de longs

moments consacrés à la rédaction de rapports d'événements, finissent par inhiber la capacité créative de celles-ci, en particulier pour tout ce qui a trait aux aspects plus préventifs de leur travail. Au milieu des années 1980, Fielding [1988] consacra ses observations à l'entraînement des recrues britanniques. Il démontra que la socialisation professionnelle empruntait deux cheminements parallèles : un premier, plus officiel et directement issu des éléments formels de la formation et un second, beaucoup plus informel, qui résultait de la confrontation entre l'idéalisme des recrues et les premiers contacts avec des collègues expérimentés. Fielding réalisa à quel point cet idéalisme initial se transformait rapidement en une apathie plus ou moins grande à l'égard des tâches plus répétitives et routinières de l'intervention policière, une mutation que l'on observe aussi chez nos sujets.

Plus récemment, Chan [2003, p.3] et son équipe réalisaient une étude de suivi d'un échantillon de recrues policières australiennes ; une étude remarquable, tant par son ampleur que par la teneur des résultats obtenus. Les chercheurs ont suivi quelque cent cinquante recrues du service de police de la Nouvelle-Galles-du-Sud pendant deux ans, de leur entrée à l'école de police à leur première année comme policiers. Les résultats obtenus sont largement similaires aux nôtres sur plusieurs aspects, notamment quant à l'importance accordée à l'engagement professionnel et l'apparition de désillusions, et d'un certain cynisme dès l'entrée en fonction : *«[...] La plupart des recrues ont joint les rangs de la police avec des attentes élevées et une image idéalisée du rôle policier, mais au moment d'entrer en fonction en tant que constable, beaucoup étaient désillusionnés et cyniques à l'égard du travail policier et de l'organisation policière, tout en demeurant très fidèles à leur vocation et aux liens de camaraderie tissés avec leurs collègues.»*

Pour ce qui concerne plus précisément nos propres travaux, ceux-ci sont directement inspirés de l'étude de suivi de cohorte réalisée par Dominique Monjardet et Catherine Gorgeon [1992, 1993, 1996, 1999]. Leur principal objectif, tout comme le nôtre, consistait à suivre les trajectoires d'insertion professionnelle pendant qu'elles

se déroulaient, avec un échantillon suffisamment large pour permettre une lecture la plus fine possible de ces diverses trajectoires et de leurs liens avec des conceptions et des attitudes particulières exprimées par les sujets tout au long de la recherche. Monjardet et Gorgeon ont ainsi suivi une cohorte de près de mille « finissants » de l'École de police de Paris pendant dix ans.

Notre propre questionnaire reprend en grande partie celui qu'avaient développé Monjardet et Gorgeon. Après avoir adapté le questionnaire aux réalités québécoises – le grade d'inspecteur, par exemple, correspond chez nous à un degré hiérarchique très élevé alors que c'est le contraire dans la Police nationale française –, nous l'avons fait remplir par sept cent vingt-trois élèves policiers passant par l'École de police du Québec pendant l'année scolaire 2001-2002. Nous avons également inséré vingt et une questions en plus des quelque cent trente que compte le questionnaire original. Ces vingt et une questions ont toutes trait aux éléments éthiques et potentiellement problématiques de l'intervention policière. Ayant conservé les coordonnées de chacun des répondants, nous les avons relancés un an après, et comptons faire de même pour les quatre prochaines années. Les résultats dont nous faisons ici état font donc foi de l'évolution des attitudes des répondants entre le moment de leur internat à l'École nationale de police et après un an comme policier patrouilleur. Des sept cent vingt-trois sujets du début, quatre cents nous ont répondu un an après, avec un taux de réponse de 55,3 % (cf. tableau 1 page suivante).

L'âge moyen des répondants à la phase 1 était de 23 ans ; 58 % sont des hommes et 42 % des femmes. On peut constater, à la lecture des données du tableau 1, que le statut professionnel des répondants demeure somme toute assez précaire. En effet, si 65 % d'entre eux ont été employés par une seule et même organisation, 35 % en ont changé en cours d'année et, de cette proportion, 21 % l'ont fait à plus d'une reprise. On remarque aussi qu'un peu plus de 80 % des répondants avaient encore un statut temporaire. Cette situation dure généralement entre un et deux ans avant que la recrue n'obtienne sa titularisation et que s'amorce la période de probation qui, elle, dure généralement un an.

Tableau 1 – Portrait du groupe et statistiques descriptives au moment de la phase 2.

	Nombre (Pourcentage)
Genre	
- masculin	215 (54%)
- féminin	185 (46%)
Total	400 (100%)
Statut au travail	
- permanent	76 (20%)
- temporaire	308 (80%)
Total	384 (100%)
Nombre de changements d'employeur au cours de la dernière année :	
- aucun (n'a pas changé d'employeur)	246 (65%)
- une fois	106 (28%)
- deux fois	17 (5%)
- trois fois	7 (2%)
- quatre fois	4 (1%)
Total	380 (100%)
Qui vous a informé de la routine quotidienne quand vous êtes arrivé dans votre organisation policière?	
- un supérieur	128 (33%)
- les collègues	244 (64%)
- personne	12 (3%)
Total	384 (100%)
Y a-t-il un programme d'accueil pour les nouveaux policiers dans votre organisation?	
- oui	239 (61%)
- non	149 (39%)
Total	388 (100%)

On remarquera toutefois, à l'inverse des politiques d'évolution du statut des recrues qui, elles, sont assez uniformes d'une organisation policière à l'autre, que les politiques d'intégration le sont nettement moins. Il est, en fait, plutôt étrange que 64 % des répondants disent avoir été informés du fonctionnement de l'organisation par les collègues, et que 39 % d'entre eux disent ne pas avoir profité d'un programme d'intégration spécifiquement destiné aux recrues. Ce dernier élément pourra, jusqu'à un certain point, expliquer une partie des changements d'opinion observés : comme pour plusieurs répondants, la première – voire même la seule – source d'information est ce que racontent les collègues plus expérimentés, il se peut fort bien que le discours des recrues soit le reflet de ce que les collègues disent du rôle et des responsabilités d'un policier, et non ce que l'organisation qui les emploie aimerait qu'ils disent.

Car il convient de souligner à quel point les premiers résultats obtenus pendant que les élèves suivaient leur formation terminale à l'École nationale de police sont, en règle générale, extrêmement positifs. C'est dire que le

portrait qui se dégage des réponses fournies par les participants à la première phase de l'étude correspond de très près à ce que l'on pourrait attendre de policiers idéaux : l'institution policière y est décrite comme étant au service du public, attentive à ses besoins et à la promotion de la sécurité et de la paix. La police communautaire y est considérée comme la grande philosophie fondatrice de ces objectifs, et l'aide à son prochain est nettement plus valorisée que les tâches répressives. Dans cette même veine, les élèves policiers considèrent le recours à la force et l'usage de l'arme comme un dernier recours. En ce qui concerne les questions d'éthique professionnelle, là aussi, le portrait va tout à fait dans le sens attendu, qu'il s'agisse de questions plus bénignes, comme le fait de se faire offrir des gratuités, aux questions plus complexes, comme celles touchant la dénonciation de pratiques fautives. En résumé, les réponses qui nous ont été données reflètent en tout point ce que l'on serait en droit d'attendre de la part de recrues bien formées et très motivées.

La question pourrait maintenant se poser ainsi : que restera-t-il de ce portrait un an plus tard ? Car si tant est qu'en à peine un an, des changements significatifs apparaissent au niveau des attitudes et des opinions, nous devons tenter de comprendre ce qui s'est passé. Nous pouvons considérer, à cet égard, un certain nombre de scénarios :

(a) des changements importants d'attitude pourraient recéler l'existence d'une rupture plus ou moins grande entre le programme de formation et le travail policier sur le terrain ; à la limite, si tel était le cas, l'École de police et ses partenaires auraient à se pencher une fois de plus sur le programme et ses objectifs, ce qui a d'ailleurs déjà été fait en 1997, 1998 et 2002 ;

(b) les réponses qui nous ont été fournies par les participants lors de leur stage à l'École pourraient aussi refléter ce que nous pourrions considérer comme un effet de moulage. Du fait que les élèves policiers se savent observés et évalués de très près durant les quinze semaines d'internat, il se peut que leurs réponses correspondent beaucoup plus à ce qu'ils pensent que nous aimerions qu'ils répondent.

En ce cas, le passage par l'École de police pourrait être considéré non pas nécessairement comme une continuité de l'enseignement collégial, mais plutôt comme une fracture dans ce continuum entre le collège et les premiers pas en tant que policier. Les attitudes et opinions que les futurs policiers se font du métier s'élaborent petit à petit à partir du collège, notamment au gré des contacts avec les enseignants qui sont, pour ce qui est des aspects plus typiquement policiers, souvent des policiers ou d'anciens policiers. Or, nous pouvons postuler que ces enseignants auront nettement plus tendance à valoriser les aspects plus spectaculaires du métier qu'à s'étendre longuement sur les aspects plus routiniers et répétitifs, créant ainsi une image que les futurs policiers s'empressent de vouloir retrouver une fois leur stage de quinze semaines terminé. Ce qui revient à dire que les opinions et attitudes exprimées après un an comme policier correspondent beaucoup plus aux idées élaborées lors du passage au collège qu'à celles véhiculées et prônées par l'École de police :

(c) il se pourrait aussi que les réponses obtenues résultent d'une combinaison de (a) et de (b) ;

(d) il peut enfin exister une autre possibilité qui nous échappe actuellement et que la suite de nos travaux pourrait révéler.

Résultats

Les résultats de nos travaux seront présentés ici en trois sections distinctes. (1) Les éléments d'opinions et d'attitudes marqués par la stabilité ou encore par peu de changement entre les phases 1 et 2 de l'étude. Dans ce cas, ce sont essentiellement les raisons pour lesquelles on a choisi le métier qui n'évoluent que très peu, tout comme d'ailleurs les grandes idées que l'on se fait sur la place symbolique de la police dans la société. (2) La deuxième section s'attarde, quant à elle, à illustrer les opinions et attitudes des répondants pour tout ce qui touche aux moyens donnés à la police pour remplir sa mission. Ici, contrairement au premier cas, les opinions changent beaucoup, et elles révèlent

des marques de réalisme, voire de désillusion et de frustration. (3) Enfin, la troisième section est consacrée aux changements d'attitudes quant aux aspects éthiques et déontologiques de l'intervention policière. Dans ce dernier cas, les modifications d'attitudes sont tout autant d'ordre quantitatif que qualitatif, en ce que l'on note parfois des revirements du tout au tout en l'espace d'à peine un an.

Stabilité et persistance du choix de carrière et des fonctions de la police

Dans le tableau qui suit, de même que dans les prochains, nous indiquons le pourcentage de réponses obtenu à la phase 2; entre parenthèses apparaît la différence marginale entre les phases 1 et 2. Finalement, au-dessus des pourcentages de réponses à chacune des questions, nous donnons le coefficient de Wilcoxon obtenu, de même que le seuil de probabilité d'acceptation de l'hypothèse nulle, c'est-à-dire lorsque le changement d'opinion entre les deux phases est ou n'est pas statistiquement significatif [Miller, Whitehead, 1996].

Ainsi que l'illustrent les données du tableau 2.1 ci-après, les éléments à propos desquels les répondants ne changent qu'assez peu d'opinion en un an tournent autour de la certitude d'avoir choisi le bon métier et de ce qu'ils pensent être en mesure de réaliser. Ainsi, tout autant lors de leur passage à l'École de police qu'un an plus tard, les répondants persistent à penser qu'ils ont choisi ce métier afin de préserver l'ordre public (44%), parce qu'ils s'y sentent utiles (23%) et en partie aussi à cause des avantages que leur offre cette carrière (avec, il est vrai, une légère diminution, soit de 26 à 23%, illustrant ainsi à quel point la profession policière est encore très considérée). Pour les répondants, le choix qu'ils ont fait d'être policier ne saurait être remis en question après une année à exercer le métier (à 92% pour la phase 2). Cette prise de position est compréhensible en ce sens que les répondants expriment qu'il s'agit d'une profession spécifique (à 84%). D'une analyse

Tableau 2.1 – Stabilité des opinions à propos des choix personnels pour la profession policière, de la phase 1 à la phase 2.

Questions et choix de réponse	Pourcentage des réponses à la phase 2 (Différence marginale entre les phase 1 et 2)*
À votre avis, les promotions doivent-elles être :	
- automatiques par ancienneté	5% (+2%)**
- par sélection de critères professionnels	95% (-2%)
Diriez-vous que vous êtes entré dans la police surtout pour :	
- le maintien de l'ordre public	44% (-2%)
- la carrière	23% (-3%)
- être utile	23% (+1%)
- (autres réponses)	10% (+4%)
Si vous aviez eu le choix, auriez-vous choisi un autre emploi?	
- oui	4% (-2%)
- non	96% (+2%)
Si c'était à refaire, recommenceriez-vous des études en techniques policières?	
- oui	92% (-1%)
- non	8% (+1%)
Pensez-vous que la police vous permettra de réaliser vos souhaits de carrière professionnelle?	(W = -2,530*)
- oui	98% (-1%)
- non	2% (+1%)
Diriez-vous :	
- je serai policier jusqu'à la retraite	86% (-3%)
- je pourrais faire autre chose	14% (+3%)
Conseilleriez-vous à des membres de votre famille ou des amis d'entrer dans la police?	
- oui	96% (+1%)
- non	4% (-1%)
Diriez-vous qu'être policier, c'est faire un métier comme les autres?	
- oui	16% (+1%)
- non	84% (-1%)

(*) Nous utilisons le test de différence de Wilcoxon [Miller, Whitehead, 1996] afin d'évaluer l'ampleur de ces changements d'opinion, de même que le degré de probabilité de rejet de l'hypothèse nulle. Lorsque le test indique une différence significative, le coefficient est indiqué entre parenthèses (w=), ainsi que son niveau de signification selon la notation habituelle : * pour $p \leq 0,05$, ** pour $p \leq 0,01$, *** pour $p \leq 0,001$.

(**) Les tableaux se lisent ainsi : 5% des répondants à la phase 2 (contre 3% à la phase 1) jugent que les promotions «doivent être automatiques»... et 95% pensent qu'elles doivent procéder d'une sélection (93% en phase 1), etc.

plus globale de ces résultats, il ressort clairement qu'avec de telles convictions à l'égard d'un métier pas facile à exercer, particulièrement pour de jeunes recrues, les gestionnaires policiers disposent d'un levier fort intéressant pour forger des attitudes novatrices et actuelles par rapport à cette profession. La question demeure toutefois en suspens quant à savoir jusqu'à quel point ces gestionnaires connaissent – voire même veulent connaître – l'existence d'un tel levier. Si nous tenons compte du fait que 39% des recrues de notre échantillon ont intégré une organisation policière sans jamais profiter d'un programme d'induction spécifique ou que pour 64% de ces recrues, ce sont les collègues qui

Tableau 2.2 – Caractéristiques comportementales fortes relatives au métier de policier, de la phase 1 à la phase 2.

Questions et choix de réponse	Pourcentage des réponses à la phase 2 (Différence marginale entre les phase 1 et 2)
(W = -2,082*)	
Selon vous, l'opinion générale du public sur la police est:	
- plutôt favorable	41% (-7%)
- plutôt défavorable	49% (+5%)
- indifférente	10% (+2%)
Pensez-vous que les médias donnent une image de la police :	
- plutôt favorable	4% (-1%)
- plutôt défavorable	82% (+1%)
- plutôt objective	14% (p.c.)‡
Diriez-vous aujourd'hui que, pour assurer une bonne sécurité...	(W = -3,212***)
- les policiers sont bien motivés	81% (-6%)
- les policiers manquent de zèle	19% (+6%)
Pensez-vous que le public devrait être mieux informé de l'activité de la police?	
- oui, parce que c'est normal dans un régime démocratique	71% (-3%)
- non, cela risque d'être préjudiciable à l'activité de la police	29% (+3%)
Pensez-vous que l'emploi de la force soit justifié pour obtenir des aveux?	
- oui	2% (p.c.)
- non	98%
Pensez-vous que l'emploi de la force est justifié pour se protéger ou protéger autrui?	
- oui	98% (-1%)
- non	2% (+1%)
Pensez-vous que pour être plus efficace à l'égard de la délinquance, la police doit travailler en concertation avec : les procureurs?	
- oui	91% (p.c.)
- non	9%
les services sociaux?	(W = -2,530*)
- oui	97% (-2%)
- non	3% (+2%)
les écoles?	(W = -2,000*)
- oui	99% (-1%)
- non	1% (+1%)
les élus locaux?	(W = -4,838***)
- oui	60% (-13%)
- non	40% (+13%)

(‡) P.c., pour «pas de changement»; n. s.: non significatif; *: significatif à $p < .05$; ***: significatif à $p < .001$

s'en sont chargés, disons qu'une réflexion et des efforts restent à faire à cet égard.

La stabilité caractérise également la plupart des réponses données à l'égard des valeurs de base associées au travail policier, comme l'illustrent les chiffres du tableau précédent; les premières marques significatives de désillusion apparaissent également. Ainsi, par exemple, on observe un changement, subtil certes, mais significatif, de ce que les répondants pensent de l'opinion du public vis-à-vis d'eux: après un an comme policier, on perçoit que l'opinion du public est peut-être un tout petit peu moins favorable qu'on

ne le croyait. Il en est de même sur deux autres aspects, à savoir le niveau de motivation des policiers à assurer la sécurité, que les répondants perçoivent comme moins élevé qu'auparavant et, en second lieu, la notion qu'au bout du compte, il est moins important de s'associer aux élus locaux afin d'être plus efficace à l'égard de la délinquance. Dans ces deux derniers cas, on pourrait voir là le reflet des commentaires et attitudes exprimés par les collègues plus expérimentés. Quoique dans le second cas – la question de la concertation avec les élus locaux –, on puisse également soulever que cette opinion reflète un certain constat de la réalité voulant que les élus se préoccupent de choses qui ne sont généralement pas perçues par les policiers comme étant prioritaires dans la lutte contre la délinquance, les montants d'amendes tirés des infractions au code de la route, par exemple.

Les désillusions quant aux moyens de combattre le crime : entre frustration et réalisme

202

Les deux prochains tableaux illustrent des changements d'opinion importants et significatifs. Des désillusions émergent sur les moyens jugés nécessaires pour combattre la criminalité, de même que sur les modalités de fonctionnement des organisations policières (cf. tableau 3.1).

Globalement, les recrues expriment que les tâches leur paraissent plus difficiles que prévu un an avant. Ainsi, on observe que la notion de police communautaire est dorénavant considérée comme un investissement qui demande beaucoup pour peu de résultats, bien qu'une majorité des répondants (66%) considère encore qu'elle est un bon moyen pour assurer la sécurité. Qu'il s'agisse des pouvoirs légaux, des moyens matériels mis à leur disposition, du niveau des effectifs et même de leur propre niveau de formation, les recrues expriment nettement plus de scepticisme qu'un an auparavant, comme en témoignent les variations importantes des réponses données. Mais, d'un autre côté, deux des items illustrés au tableau 3.1 montrent une augmentation de ce que nous pourrions qualifier

Tableau 3.1 – Éléments de frustration et de réalisme, de la phase 1 à la phase 2.

Questions et choix de réponse	Pourcentage des réponses à la phase 2 (Différence marginale entre les phases 1 et 2)
D'après l'expérience que vous avez de la police, diriez-vous : « Ce qui me déplaît dans ce métier, c'est surtout... »	(W = 3,729***) 32% (+1%)
- on est mal vu	35% (+17%)
- on ne peut être assez efficace	1% (-9%)
- c'est dangereux	15% (-2%)
- on ne voit que le mauvais côté des gens	11% (+1%)
- on n'a pas de vie de famille	6% (-8%)
- (autres réponses)	
Diriez-vous aujourd'hui que, pour assurer une bonne sécurité :	(W = -6,351****)
- l'organisation des services est efficace	56% (-18%)
- l'organisation est à revoir	44% (+18%)
Diriez-vous aujourd'hui que, pour assurer une bonne sécurité :	(W = -3,413***)
- les policiers ont les pouvoirs légaux nécessaires	31% (-9%)
- les pouvoirs de police sont insuffisants	69% (+9%)
Diriez-vous aujourd'hui que, pour assurer une bonne sécurité :	(W = -6,886***)
- la police a les moyens matériels nécessaires	35% (-23%)
- la police manque de moyens matériels	65% (+23%)
Diriez-vous aujourd'hui que, pour assurer une bonne sécurité :	(W = -6,614***)
- les effectifs de police sont suffisants	11% (-22%)
- les effectifs sont insuffisants	89% (+22%)
Diriez-vous aujourd'hui que, pour assurer une bonne sécurité :	(W = 19,321****)
- les policiers sont bien formés	87% (-9%)
- la formation des policiers laisse à désirer	13% (+9%)
Pensez-vous que l'approche communautaire...	(W = -6,807***)
- est un bon moyen d'assurer la sécurité	66% (-18%)
- demande beaucoup pour peu de résultats	34% (+18%)
Diriez-vous plutôt que :	(W = -6,325***)
- les supérieurs facilitent la bonne marche du service	73% (-17%)
- s'il y avait moins de petits chefs, le service marcherait mieux	27% (+17%)
Dans l'exercice de votre métier, vous arrive-t-il de sentir une contradiction entre être efficace et respecter le règlement?	(W = -4,086***)
- souvent	50% (+12%)
- rarement	50% (-12%)
Si cela arrive, va-t-il mieux?	(W = -3,617***)
- s'en tenir au règlement	55% (+11%)
- mener à bien sa mission	45% (-11%)
Selon vous, la qualité première du policier, c'est surtout...	(W = -3,008**)
- d'être honnête	47% (-16%)
- d'être débrouillard	23% (+12%)
- d'être observateur	15% (+9%)
- (autres réponses)	15% (-5%)

** : significatif à $p < .01$; *** : significatif à $p < .001$

d'ambivalence. En effet, s'ils mentionnent manquer des moyens nécessaires pour accomplir leur tâche, en revanche, ils se disent aussi moins disposés à prendre des initiatives. En d'autres termes, si les répondants souhaitent voir une certaine contradiction entre, d'une part, les règles et, d'autre part, le travail à faire, ils ne se disent pas non plus attirés par des initiatives susceptibles d'atténuer cette contradiction. Par ailleurs, il se trouve que la débrouillardise et le sens de l'observation dépassent désormais à eux deux l'honnêteté comme étant les principales qualités exigibles d'un policier, ce que d'aucuns pourraient également comprendre comme une marque d'ambivalence supplémentaire.

Ce sentiment généralisé d'une certaine inefficacité ou de manque de moyens pourrait s'expliquer de deux manières. Il se pourrait que nous retrouvions là le reflet de ce que les collègues un peu plus expérimentés laissent entrevoir quant à l'environnement policier ; mais il se pourrait aussi que ces réponses témoignent de l'impression d'une distance que les recrues ressentent entre ce qu'ils pensent être en mesure de faire et ce qu'on leur demande effectivement de faire. Évidemment, les deux possibilités se combinent peut-être aussi, et ce sont les résultats des prochaines étapes de cette recherche qui devraient nous permettre de vérifier l'assertion plus avant.

Tableau 3.2 – Les désillusions au regard du travail policier, de la phase 1 à la phase 2.

Questions et choix de réponse	Pourcentage des réponses à la phase 2 (Différence marginale entre les phase 1 et 2)
Un policier qui porte souvent des accusations pour entrave... - sait se faire respecter - ne sait pas se faire respecter	(W = -5,570***) 45% (+20%) 55% (-20%)
Si, en service, un collègue vous dit: « Ne fais pas de vagues, c'est la meilleure façon de ne pas avoir d'ennuis », êtes-vous plutôt : - d'accord - pas d'accord	(W = -5,226***) 51% (+17%) 49% (-17%)
Pensez-vous que votre formation vous a bien préparé à affronter les divers contextes dans lesquels vous devez intervenir et à comprendre les différents publics auxquels vous avez affaire? - oui - non	(W = -6,490***) 69% (-18%) 31% (+18%)
Diriez-vous: « Au cours des dernières années, les relations police-public se sont améliorées... » - grâce à un meilleur recrutement et une meilleure formation des policiers - grâce à l'évolution générale des mentalités - elles n'ont pas changé - elles se sont détériorées	(W = -5,816***) 29% (-14%) 33% (-1%) 31% (+10%) 7% (+5%)
Selon vous, quelle est la principale critique adressée par le public aux policiers? - inefficacité - manque de courtoisie, de politesse - brutalité - application pointilleuse des règlements - (autres réponses)	(W = -2,851**) 24% (+16%) 9% (-13%) 11% (-9%) 28% (+5%) 28% (+1%)
D'après l'expérience que vous avez de la police, diriez-vous : « Ce qui me plaît dans ce métier, c'est surtout... » - on se trouve dans des situations variées - on a beaucoup de contacts humains - (autres réponses)	(W = -7,321***) 78% (+26%) 12% (-20%) 10% (-6%)
Pensez-vous que pendant votre carrière, la formation continue vous sera utile surtout pour : - remettre à jour les connaissances oubliées - obtenir une promotion - se tenir au courant de la législation et de la réglementation - acquérir une spécialisation - (autres réponses)	(W = -8,861***) 19% (+10%) 14% (+12%) 53% (+16%) 4% (-34%) 10% (-4%)

** : significatif à $p \leq .01$; *** : significatif à $p \leq .001$

Dans le tableau 3.2, la frustration est un peu moins apparente, tandis que les changements d'attitude révèlent un sentiment croissant de désillusion, notamment pour tout ce qui a trait aux niveaux de contact attendus entre la police et la population.

Globalement, on note encore une croissance et un renforcement de l'insularité policière. Dans le cas des quatre premières questions, par exemple, on note à quel point les changements d'opinion entre les deux vagues de sondage révèlent un rapprochement avec les valeurs policières plus classiques et l'accroissement de la distance entre la police et le public. D'ailleurs, dorénavant, le fait de se trouver dans des situations variées l'emporte sur le fait d'avoir beaucoup de contacts humains en tant que première source de motivation à faire ce métier. La dernière question de ce tableau, quant à elle, illustre fort probablement une certaine résignation devant le constat que la grande majorité des répondants vont rester patrouilleur toute leur carrière : la formation continue désormais n'a plus pour objet d'acquérir une spécialisation, mais bien de se tenir à jour sur le plan des connaissances et sur les législations, de même que d'avoir une promotion.

De la certitude à l'ambivalence, ou comment les éléments de la culture policière plus traditionnelle semblent rattraper les recrues

Au cours de l'exposé des résultats qui suit, nous constaterons des réponses variant d'un extrême à l'autre, ou encore des passages de l'une ou l'autre des positions tranchées à une position qui l'est moins, ou marquée par la neutralité. La plupart de ces changements s'observent à propos des éléments moraux et éthiques de la profession (*cf.* tableau 4.1 ci-après).

Mais avant de considérer les aspects éthiques, arrêtons-nous d'abord aux éléments que nous pourrions qualifier de périphériques de la culture policière plus traditionnelle. S'il est vrai que les changements d'opinion illustrés ici ne sont

pas nécessairement très importants, ils n'en demeurent pas moins significatifs d'un glissement de mentalité, comme le montrent les items du tableau 4.1. Dans chaque cas, un changement d'opinion significatif s'opère vers ce que des auteurs ont illustré comme relevant de la culture d'un corps de métier souvent assez fermé [Crank, 1998; Crank, Caldero, 2000], le terme « *blue curtain* » étant aujourd'hui consacré⁵. Une fois de plus, il conviendra de voir jusqu'à quel point, au cours des phases à venir de nos travaux, ces opinions se cristallisent, se nuancent ou, au contraire, si elles s'émeussent et se diversifient au gré de l'expérience.

Les tableaux suivants illustrent les éléments éthiques et moraux issus des vingt et une dernières questions de notre outil. Les répondants devaient choisir une réponse sur une échelle à cinq points, de « totalement d'accord » à « totalement en désaccord » avec, au centre, un choix d'opinion neutre, « ni d'accord, ni pas d'accord ». Pour fins d'illustration, les

♦♦♦♦

(5) Nous sommes d'avis, à l'instar de Paoline [2003, 2004], que cette idée d'une culture plus ou moins monolithique qui caractériserait le monde de la police doit être très largement nuancée. En effet, et nos propres travaux le montrent [Alain, 2004a; 2004b] sur au moins un aspect particulier, celui de la propension à dénoncer les comportements dérogatoires, il existe des sous-groupes dont les attitudes sont à ce point différentes que, ici comme dans d'autres univers professionnels, nous retrouvons un spectre beaucoup plus large d'opinions et d'idées que ne le laissent entrevoir la littérature antérieure et l'opinion publique.

Tableau 4.1 – Positions et attitudes traditionnelles face au travail policier, de la phase 1 à la phase 2.

Questions et choix de réponse	Pourcentage des réponses à la phase 2 (Différence marginale entre les phase 1 et 2)
Pensez-vous que l'emploi de la force soit justifié pour se faire respecter?	(W = -3,889***)
- oui	22% (+8%)
- non	78% (-8%)
Diriez-vous en cas de contrôle d'identité :	(W = -3,501***)
- il est normal que les citoyens soient informés des motifs de ce contrôle	88% (-8%)
- il est normal que la police garde le secret sur les raisons de ce contrôle	12% (+8%)
Porter l'uniforme entre le domicile et le travail, à votre avis :	(W = -6,189***)
- cela accroît la présence policière dans la rue	10% (-17%)
- cela menace la sécurité personnelle du policier	90% (+17%)
Pensez-vous que la police doit d'abord :	(W = -3,545***)
- rassurer les honnêtes gens	75% (-8%)
- faire peur aux délinquants	25% (+8%)
Pensez-vous que les policiers devraient de temps à autre faire des stages dans d'autres milieux de travail?	(W = -6,183***)
- en milieu social	15% (-13%)
- dans d'autres services de police	26% (+1%)
- (autres réponses)	19% (p.c.)
- non, pas de stages	40% (+14%)
Il est de rigueur de ne pas tutoyer les jeunes immigrés	(W = -4,770***)
- mais je le fais car ça me rapproche d'eux, c'est le langage qu'ils comprennent	62% (+19%)
- je ne les tutoie pas	38% (-19%)
A votre avis, en patrouille, on est plus efficace :	(W = -2,592***)
- en voiture car on est plus mobile	85% (+6%)
- à pied car on voit mieux les choses	15% (-6%)
Un collègue commet des fautes graves pendant le service. A votre avis, il faut avant tout :	(W = -2,679***)
- éviter que le public le sache	35% (+9%)
- appliquer le règlement et le sanctionner	61% (-12%)
- éviter que la hiérarchie le sache	4% (+3%)

** : significatif à $p \leq .01$; *** : significatif à $p \leq .001$

Tableau 4.2 – Positions concernant les gratuités durant le travail des policiers, de la phase 1 à la phase 2.

Questions et choix de réponse	Pourcentage des réponses à la phase 2 (Différence marginale entre les phase 1 et 2)
Généralement, ce n'est pas mal pour un policier d'accepter des gratuités ou rabais de nourriture ou autre de la part des commerçants.	(W = -8,382***)
- en désaccord	29% (-34%)
- position neutre	29% (+13%)
- en accord	42% (+21%)
Ce n'est pas mal d'accepter de petits cadeaux de la population.	(W = -4,720***)
- en désaccord	52% (-19%)
- position neutre	27% (+9%)
- en accord	21% (+10%)
Les propriétaires de commerces offrent des rabais ou des produits gratuitement parce qu'ils aiment la police.	(W = -7,482***)
- en désaccord	31% (-29%)
- position neutre	31% (+8%)
- en accord	38% (+21%)
S'occuper de ses affaires personnelles pendant le travail est généralement acceptable.	(W = -4,973***)
- en désaccord	60% (-18%)
- position neutre	21% (+7%)
- en accord	19% (+11%)

*** : significatif à $p < .001$

positions « totalement d'accord » et « d'accord » ont été regroupées, ainsi que, bien sûr, leur vis-à-vis.

Au vu des réponses données aux questions du tableau précédent, il apparaît que les répondants n'adhèrent désormais plus aussi spontanément à un code strict de comportement à l'égard des gratuités et autres avantages « marginaux » du métier. Dans certains cas, comme à la première et à la troisième question, on passe même d'un extrême à l'autre. Ce qui était considéré, un an auparavant, comme non tolérable, semble aujourd'hui faire partie des relations ordinaires entre la police et les marchands. Le même raisonnement, quoique moins marqué, peut également être tenu à l'égard des cadeaux offerts par la population, de même qu'à l'égard du fait de s'occuper de ses affaires personnelles pendant le service. Il convient de souligner ici que, pendant leur stage terminal à l'École nationale de police, toutes les recrues font l'objet d'efforts constants et concertés entre tous les intervenants pour les sensibiliser, voire même les éduquer, quant aux impacts négatifs de ces comportements sur les relations entre la police et le public. Un an plus tard, cette compréhension semble s'être bien diluée et, là encore, il conviendra de vérifier la persistance de ces attitudes au fil des prochaines étapes de l'enquête. Cependant, nous allons maintenant voir à quel point les changements que nous venons de dénoter apparaissent

Tableau 4.3 – Attitudes et opinions associées au code du silence, de la phase 1 à la phase 2.

Questions et choix de réponse	Pourcentage des réponses à la phase 2 (Différence marginale entre les phase 1 et 2)
Je mentirais pour sauver le poste d'un autre policier, surtout si c'est un ami.	(W = -6,210***)
- en désaccord	64% (-18%)
- position neutre	26% (+13%)
- en accord	10% (+5%)
Certaines personnes devraient être punies par la loi de la rue quand elles s'en prennent à un policier parce que c'est la seule vraie punition qu'elles recevront.	(W = -6,737***)
- en désaccord	57% (-22%)
- position neutre	21% (+8%)
- en accord	22% (+14%)
La courtoisie professionnelle, lorsqu'on excuse un collègue dans les cas de transgressions à la loi, est acceptable.	(W = -5,762***)
- en désaccord	24% (-27%)
- position neutre	34% (+9%)
- en accord	42% (+18%)
À moins qu'il ne s'agisse d'une faute extrêmement grave, les policiers devraient se protéger les uns les autres en cas de mauvaise conduite alléguée.	(W = -7,339***)
- en désaccord	35% (-28%)
- position neutre	23% (+9%)
- en accord	42% (+19%)
Je prendrais l'action appropriée si je savais qu'un policier avait commis un acte répréhensible même s'il s'agissait d'un ami.	(W = -3,055*)
- en désaccord	22% (+1%)
- position neutre	35% (+17%)
- en accord	43% (-18%)

** : significatif à $p < .01$; *** : significatif à $p < .001$

encore plus marqués à l'égard de la notion plus traditionnelle de code du silence.

Dans le cas des cinq questions du tableau précédent, les opinions vont parfois passer du bloc positif au bloc négatif ou *vice versa* mais, plus significativement encore, du bloc de réponses « attendues » à une position centrale neutre. En d'autres termes, et un peu comme nous l'avons remarqué au tableau 4.2, si les répondants exprimaient une opinion somme toute assez ferme lors de leur internat, après un an comme officier de police, il semble que les choses aient pris une teinte moins franche. On remarque ici un net déplacement de la « position attendue » vers la neutralité, voire même vers des réponses marquées par un accroissement de l'importance que l'on accorde à la solidarité entre collègues. Les choses ne sont plus désormais ni noires ni blanches, mais prennent en quelque sorte une teinte plus grisâtre, reflétant peut-être en cela une réalité dont on conçoit qu'elle est aussi faite de différentes teintes de gris.

Or, s'il demeure important de mesurer leurs standards éthiques et moraux à l'aune d'une réalité faite de dilemmes où rien n'est nécessairement tranché d'avance, nous restons convaincus qu'autant les organisations qui les engagent que les institutions qui les forment se doivent de conserver une vigilance de tous les instants quant aux positionnements éthiques des jeunes policiers et policières. Les résultats dont nous faisons état ici soulignent, à tout le moins, l'importance qu'il nous faut y accorder en tant que société.

Conclusion

Nous avons constaté comment et en quoi les attitudes et opinions fermement ancrées de futurs policiers parvenus au terme de leur parcours de formation vont être, d'un côté, quelque peu ébranlées par les valeurs culturelles plus traditionnelles de leur corps de métier tandis que ces mêmes attitudes vont être, d'un autre côté, confrontées à ce qui est perçu comme un manque d'engagement, à la fois des collègues plus expérimentés et de l'organisation qui les emploie. Les résultats que nous avons exposés ici laissent entrevoir une nette désillusion issue, en grande partie, de la confrontation entre un idéal intériorisé au fil des ans et une réalité passablement plus terne et routinière. Avec le temps, rien ne nous empêche de penser que cette désillusion sera graduellement atténuée par toute une série de mécanismes d'adaptation personnelle et d'ajustements. Après tout, c'est le lot commun de beaucoup de professions, fussent-elles techniques ou professionnelles.

De façon plus pointue, cependant, nous pouvons nous demander quelles seraient les conséquences effectives de changements d'opinion d'une telle ampleur, au regard des particularités et du statut accordé à la profession policière quant à l'application d'une politique criminelle donnée. En fait, si l'on s'entend pour dire que le parcours de formation donné à ceux et celles appelés à jouer ce rôle devrait, normalement, faire ressortir aussi exactement que possible ce que l'on attend d'eux dans l'application de cette politique, et que, à peine un an plus tard, cette construction se lézarde

quelque peu, nous sommes en droit de nous demander ce qu'il en sera de l'application de la politique en question, ne serait-ce qu'en regard de ce que nous attendons de la police à cet effet.

Il demeure donc que, pour aborder cette question, trois éléments devront faire l'objet d'enquêtes plus approfondies. (1) Les façons, spécifiques à chacune des organisations policières, d'intégrer les recrues devront être mises à plat et comparées les unes aux autres; ce faisant, la lumière pourra être faite à la fois sur les pratiques prometteuses et, bien sûr, sur les erreurs à éviter. (2) Parce que nous savons, à tout le moins pour ce qui est du Québec, à quel point les recrues ne sont pas exposées à la supervision et à l'expérience de policiers qui connaissent intimement les ficelles du métier – en bien ou en mal d'ailleurs –, les stratégies susceptibles de compenser cette lacune devront faire l'objet d'analyses. Pour ce faire, évidemment, les organisations policières devront s'ouvrir les unes aux autres et s'exposer, parallèlement, au regard des chercheurs. (3) Finalement, et ce en lien intime avec le travail exploratoire dont nous exposons ici les premiers résultats, des efforts importants devront être consentis à la mesure de la résilience et de la transformation des attitudes et opinions acquises par les jeunes policiers et policières tout au long de leur apprentissage du métier. Ce faisant, ceux et celles qui portent la charge de déterminer les parcours de formation des policiers se placeront en meilleure position afin de s'assurer que les premiers chocs de la réalité finissent par transformer de manière positive les acquis donnés pour faire de ces hommes et ces femmes des policiers à la mesure des attentes de notre société.

■ **Marc ALAIN**

Université du Québec à Trois-Rivières

Chantal BARIL

École nationale de police du Québec

BIBLIOGRAPHIE

- ALAIN (M.), 2004a, «Une mesure de la propension des policiers québécois à dénoncer des comportements dérogatoires, éléments de culture policière et cultures organisationnelles», *Déviance et société*, vol. 28, n° 1, p. 3-31.
- ALAIN (M.), 2004b, «An Exploratory Study of Quebec's Police Officers, Attitudes Toward Ethical Dilemmas», in KLOCKARS et al., *The Contours of Police Integrity*, Beverly Hills, CA, Sage.
- BITTNER (E.), 1978 (date originale de publication : 1967), «The Functions of The Police in Modern Society», in MANNING (P.), VAN MAANEN (J.), *Policing: A View from The Street*, Santa Monica, CA, Goodyear.
- BOUSQUET (R.), 1999, *Insécurité: nouveaux enjeux - L'expertise et les propositions policières*, Paris, L'Harmattan.
- CHAN (J.), 2003, *Faircop: Learning the Art of Policing*, Toronto, University of Toronto Press.
- CRANK (J.), 1998, *Understanding Police Culture*, Cincinnati, Anderson Publishing.
- CRANK (J.P.), CALDERO (M.A.), 2000, *Police Ethics: The Corruption of Noble Cause*, Cambridge, Anderson Publishing.
- DAGENAIS (M.), 2001, «Entre américanité et américanisation : société et culture québécoises au xx^e siècle», in LABOUZ (M.-F.) (dir.), *Intégrations et identités nord-américaines vues de Montréal 1995-2000*, Bruxelles, Bruylant, p. 27-37.
- DUBAR (C.), TRIPIER (P.), 2003, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin.
- ERICSON (R.V.), 1982, *Reproducing Order: A Study of Police Patrolwork*, Toronto, University of Toronto Press.
- FIELDING (N.G.), 1988, *Joining Forces: Police Training, Socialization and Occupational Competence*, New York, éditions Routledge.
- MANNING (P.K.), VAN MAANEN (J.), 1978, *Policing: A View from The Street*, Santa Monica, CA, Goodyear.
- MCMANARA (J.H.), 1967, *Uncertainties in Police Work: Recruits' Backgrounds and Training*, Indianapolis, ed. John Wiley & Sons Inc.
- MILLER (L.), WHITEHEAD (T.), 1996, *Introduction to Criminal Justice Research and Statistics*, Cincinnati, Anderson Publishing.
- MONJARDET (D.), GORGEON (C.), 1992, *La socialisation professionnelle : 1167 recrues. Description de la 121^e promotion des élèves gardiens de la paix de la Police nationale*, Paris, Institut des hautes études de la sécurité intérieure.
- MONJARDET (D.), GORGEON (C.), 1993, *La socialisation professionnelle des policiers : étude longitudinale de la 121^e promotion des élèves gardiens de la paix. La formation initiale. tome I*, Paris, Institut des hautes études de la sécurité intérieure.
- MONJARDET (D.), GORGEON (C.), 1996, *La socialisation professionnelle des policiers : étude longitudinale de la 121^e promotion des élèves gardiens de la paix. La titularisation. tome II*, Paris, Institut des hautes études de la sécurité intérieure.

BIBLIOGRAPHIE

MONJARDET (D.), GORGEON (C.), 1999, *La socialisation professionnelle des policiers: étude longitudinale de la 121^e promotion des élèves gardiens de la paix. La banalisation*. tome III, Paris, Institut des hautes études de la sécurité intérieure.

NAPOLI (P), 2003, *Naissance de la police moderne: pouvoir, normes, société*, Paris, La Découverte.

PAOLINE (E.A.), 2003, «Taking Stock: Toward a Richer Understanding of Police Culture», *Journal of Criminal Justice*, vol. 31, p. 199-214.

PAOLINE (E.A.), 2004, «Shedding Light on Police Culture: An Examination of Officers' Occupational Attitudes», *Police Quarterly*, vol. 7, n° 2, p. 205-236.

REINER (R.), 1992, *The Politics of The Police* (2^e édition), Toronto, University of Toronto Press.

VAN MAANEN (J.), 1973, «Observations on The Making of Policemen», *Human Organisation*, vol. 32, n° 4, p. 407-418.

VAN MAANEN (J.), 1974, «Working the Street: A Developmental View of Police Behaviour», in JACOB (H.) (ed.), *The Potential for Reform of Criminal Justice*, Beverly Hills, CA, Sage.

VAN MAANEN (J.), 1975, «Police Socialization: A Longitudinal Examination of Job Attitudes in An Urban Police Department», *Administrative science quarterly*, vol. 20, p. 207-228.

VAN MAANEN (J.), 1977, «Experiencing Organization: Notes on the Meaning of Careers and Socialization», in VAN MAANEN (J.) (ed.), *Organizational Careers: Some New Perspective*, London et New York, John Wiley.

Depuis le milieu des années 1990, comme dans d'autres activités de service public réputées difficiles, la Police nationale a mis en place des dispositifs de formation à la gestion du stress et des situations difficiles, ainsi qu'un suivi psychologique pour les policiers ayant vécu une expérience traumatique. Cette psychologisation des problèmes rencontrés dans le travail se heurte toutefois à une « culture policière » qui valorise le soutien informel par les pairs et la hiérarchie, le rôle du collectif de travail, plutôt qu'une approche fondée sur les ressentis individuels. De leur côté, les syndicats sont peu impliqués dans cette démarche, qu'ils perçoivent comme un outil parmi d'autres du suivi des problèmes personnels et de carrière. Ils n'ont donc pas contribué, contrairement à leurs homologues d'autres services publics, à l'intégration de la prise en charge institutionnelle du stress dans une lecture plus organisationnelle et collective.

Perception et gestion du stress policier

« Situations difficiles » et prise en charge par l'institution

213

R
E
P
E
R
E
S

par Marc LORIOU, Valérie BOUSSARD, Sandrine CAROLY

our les médias, le public, et même les spécialistes du stress au travail, le métier de policier est réputé être particulièrement stressant, comme en témoigne une abondante littérature sur le sujet¹. Les institutions policières, d'abord dans les pays anglo-saxons, puis plus récemment en France, ont d'ailleurs mis en place un certain nombre de dispositifs destinés à aider les policiers à gérer leur stress (formation, accompagnement individuel ou collectif après des coups durs, etc.).

Mais, paradoxalement, le terme de stress est peu employé par les policiers eux-mêmes, notamment par rapport à d'autres milieux professionnels. Le stress est pour les policiers un sujet presque hors de propos, traité avec détachement et ironie. À les entendre, lors des toutes premières observations,

•••• (1) Pour une présentation en français, cf. Paganon-Badinier [2002]; en anglais, Stinchcomb [2004].

ils mettent en doute la nécessité d'enquêter sur le stress pour le cas particulier de leur commissariat. À l'inverse, ils pensent qu'il y a des commissariats où « *les collègues sont vraiment stressés* ». Ce serait le cas de certains départements, connus par leur numéro, ou des villes médiatisées pour des cas de violences urbaines. Pourtant, l'enquête menée dans un commissariat de ce type (présenté ici sous le nom fictif de Serbourg) a révélé que le stress y est vu, là aussi, comme moins important qu'ailleurs, dans d'autres communes. Le stress ne semble pas concerner, au premier abord, les policiers rencontrés, même dans les quartiers réputés difficiles. Le sujet est traité avec légèreté. Il fait l'objet de boutades et plaisanteries formulées en la présence du sociologue et à son intention. Par exemple, à propos d'une tasse de café, il lui est proposé « *une tasse de déstressant* ».

Quoique dénié par les policiers, le stress est reconnu par l'institution. Des situations difficiles, traumatisantes parsèment les parcours professionnels des policiers : morts violentes, visions directes et brutales de corps abîmés, rencontres avec la misère et la déchéance humaine, etc. Autant de situations qui entraînent des réactions psychologiques individuelles variables. Face à des possibilités de « malaise », dont les suicides de policiers ont pu être interprétés comme un des symptômes, l'institution a mis en place des dispositifs de gestion du stress.

L'enquête menée dans quatre commissariats différents² révèle que ces dispositifs sont utilisés en deçà des besoins individuels réels. Dans un métier où les valeurs viriles restent fortes, qui est censé incarner l'ordre face aux incohérences et au chaos extérieur, avouer sa peur, ses difficultés psychologiques serait particulièrement difficile [Lhuilier, 1987]. Or, la conception du stress comme réaction à une liste de « situations » définies comme difficiles pointe justement les faiblesses et les inadaptations individuelles. Elle remet en cause les valeurs de force et de résistance qui fondent la hiérarchisation informelle des individus dans le monde policier. Et surtout, elle ne correspond pas au vécu des policiers sur le terrain qui jaugent la pénibilité de leur travail à l'aune de la possibilité qu'ils perçoivent de faire un « vrai » travail policier. Le stress avoué par les policiers apparaît essentiellement là où ils estiment avoir des tâches

♦♦♦

(2) Cette recherche s'appuie sur l'observation prolongée de patrouilles de sécurité publique dans quatre commissariats français, sur des entretiens auprès de policiers et sur l'usage secondaire d'une enquête quantitative (menée pour l'IHESI) sur les conditions de travail dans la police. Les commissariats étudiés présentent des situations assez variées. Deux se trouvent en grande banlieue parisienne. Pandore (les noms sont fictifs) est une grande ville comptant des quartiers aisés, mais aussi des quartiers difficiles, même si ce ne sont pas les plus réputés du département. Serbourg comporte un grand quartier difficile souvent cité dans les médias à propos des « violences urbaines ». Dans ces deux commissariats, et surtout à Serbourg, les effectifs sont jeunes et le *turn over* élevé. Villedieu est une circonscription aisée de la petite couronne parisienne. La délinquance y est peu importante et la moyenne d'âge des policiers est plus élevée. Beaucoup de fonctionnaires y font toute leur carrière. Grandeville, enfin, se trouve en province et comporte plusieurs quartiers difficiles ainsi qu'une délinquance organisée assez importante. La proportion d'anciens est assez importante.

Ce travail a reçu le soutien financier du ministère de la Recherche pour l'ACI « Travail dans la fonction publique » et est consultable sur : http://www.ccee-recherche.fr/fr/pdf_divers/rapports%20aci/Loriol.pdf

qui ne correspondent pas à ce qu'ils définissent comme leurs vraies missions. D'où le décalage entre l'assistance proposée par l'institution et les attentes sur le terrain.

La reconnaissance institutionnelle des situations difficiles et leur prise en charge psychologique

La médiatisation d'un certain nombre de suicides de policiers en 1995 et 1996, dans un contexte de préoccupation sociale croissante pour la sécurité (attentats, controverses politiques autour de la délinquance, etc.), conduit à propulser sur le devant de la scène la question du malaise de la police. D'autant qu'en 1995 une double réforme des rythmes de travail et de la répartition des corps (statuts et grades) soulève la protestation des syndicats. La réponse du ministère de l'Intérieur est alors d'inciter les psychologues de la Police nationale à développer un certain nombre d'outils pour la prise en charge du stress.

215

Les stages « Faire face aux situations difficiles et gestion du stress »

Depuis le milieu des années 1990, la direction de la Formation et les différentes délégations régionales à la Formation et au Recrutement proposent aux fonctionnaires de police des stages intitulés « Faire face aux situations professionnelles difficiles : la gestion du stress ». La mise en avant de l'expression « situation difficile » traduit, à l'époque, la volonté de ne pas pathologiser la réaction du policier (le stress) pour insister plutôt sur les compétences à mettre en œuvre afin de surmonter les inévitables confrontations à la mort, à la violence et aux situations de crise.

Le stage – d'une durée de quatre jours, plus un cinquième jour en différé, deux mois plus tard, pour le retour d'expérience – est fait d'exposés d'experts et de discussions de groupe. Il s'agit, pour les policiers, de mieux comprendre leurs réactions personnelles en situation de stress pour mieux les contrôler. *«Le but est d'apprendre à mieux connaître ce qu'est le stress, à mieux l'identifier – parce qu'on a souvent une conception erronée du stress – et à voir comment on peut s'en servir, s'en faire un allié aussi, parce que le stress n'est pas que négatif, il peut être positif, surtout dans un métier de policier. Déjà, apprendre à repérer et identifier les symptômes du stress, la définition du stress. Et ensuite savoir comment on peut éventuellement agir et avoir une vision différente des événements qui nous arrivent»* (psychologue, DRRF de Paris). Une relaxologue ou un sophrologue interviennent également, suivant les stages.

Les stages comprennent douze participants de tous les services de police, avec une majorité de gardiens de la paix et de brigadiers travaillant en sécurité publique. Les thèmes abordés sont assez variés. Les problèmes organisationnels ou relationnels avec la hiérarchie peuvent être abordés mais ne doivent pas monopoliser les débats : *«On est là pour cadrer les choses. Par exemple, les problèmes matériels, je l'entends une fois, mais [...] on ne peut rien y faire, donc ce n'est pas la peine de s'y attarder. [...] Oui, c'est réel, mais aujourd'hui, on n'a aucun moyen pour changer ça, en tout cas, moi, je n'en ai pas, donc il n'y a aucun intérêt à parler de ça. Et puis il y a un moment où il faut se cadrer. On n'est pas là pour disqualifier l'institution, disqualifier la hiérarchie. On est là aussi pour mettre les choses en ordre : voir comment moi je peux réagir par rapport à ça, par rapport à moi ! Ce n'est pas en refaisant le monde sur le dos de la hiérarchie, qui n'est pas assez sympa, pas assez reconnaissante, que ça va changer la hiérarchie. C'est la façon dont moi je vais appréhender les choses qui va pouvoir m'aider à mieux les accepter»* (psychologue, DRRF de Paris). Le travail reste très centré sur les représentations et les émotions.

Les policiers que nous avons rencontrés dans les commissariats connaissaient l'existence de ces stages, mais n'y ont jamais participé. La plupart estiment toutefois qu'ils

n'en ont pas besoin: *«Moi, je sens, pour l'instant, que je n'en ai pas besoin. J'arrive à gérer: je souffle, je respire bien fort et j'arrive bien à me calmer. Mais il y en a qui pourraient en avoir besoin, c'est sûr!»* (gardienne stagiaire, 26 ans). *«Je connais ces stages de gestion du stress, je sais que ça existe, je n'en ai pas fait, ça ne m'intéresse pas particulièrement, je me sens apte à gérer mes problèmes. Les conflits que je peux avoir avec les gens, [...] je pense avoir assez de recul pour le faire»* (gardien de la paix, 31 ans). *«Je pense qu'il n'y a jamais deux situations qui sont pareilles. Un commissaire de police, sur une certaine affaire, il ne réagira pas mieux qu'un gardien de la paix. Chaque situation est propre à elle-même, et chacun agit à sa façon. Il y a peut-être des cas types, mais il y a tellement de situations. [...] Peut-être que ça sert pour les jeunes, quand ils rentrent, s'ils ne sont pas épaulés par quelques anciens. [...] Ce n'est pas pour dire que les anciens, il en faut absolument; mais ce n'est pas plus mal, parfois, que les anciens soient là, ils savent gérer ces situations-là»* (sous-brigadier, 50 ans).

Le service de soutien psychologique opérationnel

En 1995, il est décidé de créer une cellule de soutien psychologique opérationnel (SPO) visant à aider individuellement et collectivement les policiers qui en éprouveraient le besoin. Le texte prévoyait que *«peuvent bénéficier de ce soutien psychologique les fonctionnaires: ayant participé à des opérations de police difficiles avec séquestration, menaces, humiliations, etc.; fait usage de leur arme; blessé un tiers dans l'exercice de leur fonction; été fragilisés par une situation professionnelle dramatique (mort d'un collègue, suicide ou tentative de suicide, mort d'usagers (d'enfants en particulier), assistance à des accidents graves ou des événements avec des blessés graves); été exposés à toute situation occasionnant un stress particulièrement intense: prise d'otage, agression physique, incivilités répétées dans l'exercice du métier dans les secteurs difficiles. Ces situations ne sont pas limitatives.»*

Le service est opérationnel à partir du mois de mars 1996. Une circulaire élaborée par la Direction de l'administration de la Police nationale, datée du 19 janvier 1998, définit les missions des psychologues de soutien opérationnel et précise les conditions de leurs interventions ainsi que les modalités pratiques et hiérarchiques de leurs fonctions. Le policier peut faire appel directement à ce service. Le chef de service, tout autre membre de la hiérarchie, ou un proche du fonctionnaire peuvent également le contacter, mais l'intervention ne peut avoir lieu qu'avec l'accord du ou des fonctionnaires. Dès que le service de soutien psychologique opérationnel a connaissance d'une situation à caractère traumatique, le psychologue géographiquement compétent se met à la disposition des fonctionnaires pour une prise en charge collective et/ou individuelle. Une permanence est assurée par le service de soutien psychologique opérationnel, 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, week-ends et jours fériés compris. Les psychologues du soutien opérationnel se déplacent également dans les écoles de formation, les centres de formation continue, les DDSP et parfois les commissariats pour faire connaître leur action aux policiers.

218

La première année (1996), le service a reçu 805 appels téléphoniques; en 2000, 12 135; et pour les six premiers mois de 2004, déjà 10 550. En 2000, 4 403 entretiens ou débriefings individuels ont été réalisés et 116 «débriefings émotionnels» collectifs ont été entrepris. Pour les six premiers mois de 2004, on dénombre 4 300 entretiens individuels et 299 prises en charge collectives. Pour assurer cette montée en puissance de la demande, le nombre de psychologues est passé de 29 en 2000 à 43 en 2004. Cinq nouvelles embauches sont prévues en 2005.

La responsable du service explique que *«le policier peut être amené à gérer des événements et des images tellement forts, qu'il ne peut quelquefois se passer du travail d'un professionnel. Notre rôle est de travailler sur les images et les ressentis dans le but de les réduire pour qu'ils s'intègrent dans l'histoire du sujet afin qu'il puisse vivre avec. Si ce travail n'est pas réalisé, ils peuvent resurgir et affecter l'équilibre et l'activité du fonctionnaire à plus ou moins long terme»* (entretien accordé à la revue *Civique*, novembre 2003).

La psychologue du soutien opérationnel du secteur géographique où se trouve le commissariat de province étudié précise ce mode de prise en charge : intervention sur les collectifs, pour ceux qui sont volontaires, après des événements traumatiques et suivi individuel pour ceux qui en expriment le besoin : *« Le débriefing collectif, c'est ce qu'on appelle un débriefing émotionnel, à bien distinguer du débriefing technique, qu'ils font avec leur chef de service. Avec nous, le débriefing émotionnel consiste à parler de ce qu'on a vécu, ressenti durant l'événement, dans quel état d'esprit on se trouvait avant et maintenant. Qu'est-ce qui se passe maintenant ? Est-ce qu'il y a des flashes, des cauchemars, tous les symptômes d'un éventuel syndrome post-traumatique ? [...] Ceux qui sont plus à l'aise peuvent en parler, et ceux qui sont moins à l'aise entendent que leurs collègues ont vécu la chose ; c'est aussi rassurant pour eux : quand on a eu très peur ou que ça a été très violent comme émotion, ça permet que la parole soit libérée »* (entretien, psychologue SPO).

Un psychologue du SPO pour Paris explique quant à lui : *« Dans un premier temps, je les aide à surmonter les conséquences immédiates – angoisses, insomnies... – du traumatisme. L'essentiel du travail de soutien ne commencera qu'entre quarante-huit heures et une semaine plus tard. Nous évoquons ensemble le rôle et la perception que chacun a eus de l'événement. C'est important d'en parler tous ensemble. Un "groupe de parole" – discussion encore plus approfondie – est mis en place en cas, par exemple, de suicide d'un collègue. [...] En fonction des situations, la personne bénéficie d'un suivi ponctuel ou de long terme, ou d'une orientation vers d'autres spécialistes »* (entretien accordé à la revue *Liaisons*, juillet 2004).

Comme d'autres psychologues du soutien, la responsable du service de soutien insiste, par ailleurs, sur la nécessité de distinguer l'action du SPO de celle des psychologues du recrutement et de la formation afin qu'il n'y ait aucune ambiguïté sur la confidentialité du contenu et sur la nature des séances de soutien individuel ou collectif. Beaucoup de policiers ont exprimé, en effet, la crainte que le fait de consulter le SPO ou de parler de leur fragilité devant une

psychologue puisse conduire à leur retrait de la voie publique ou de leur arme. D'où le refus des psychologues d'intervenir sur la carrière des policiers qui les consultent, leurs relations avec la hiérarchie ou l'organisation du travail qui peut être à l'origine de leurs difficultés. *« L'expérience acquise a permis de repérer un certain nombre de demandes individuelles récurrentes, notamment celles qui se manifestent par des demandes de mutation. Nous constatons, en effet, que la souffrance peut être engendrée par les problèmes d'isolement, de déracinement géographique ou familial. D'autres problèmes concernent davantage des difficultés d'adaptation à des postes ou des secteurs d'activité difficiles; d'autres encore des difficultés relationnelles. L'aide psychologique consiste alors à mobiliser les ressources personnelles du demandeur afin qu'il puisse trouver la solution qui lui convient. Certaines demandes peuvent concerner une implication dans une procédure disciplinaire. Là encore, un travail clinique peut être nécessaire pour accepter une éventuelle sanction »* (entretien accordé à la revue *Civique*, juin 1998). Le positionnement est clair : la psychologue annonce qu'elle ne peut travailler sur les causes de la souffrance, mais simplement sur la façon dont le fonctionnaire peut s'y adapter individuellement, s'en débrouiller et accepter les conditions qui lui sont faites.

Cette prudence et ce classicisme dans la démarche des psychologues de la police peuvent se comprendre si l'on considère leur position encore marginale dans l'institution. Les psychologues, à la formation comme au SPO, sont employés sous un statut de contractuels. D'après une psychologue du SPO (interrogée en septembre 2003), plusieurs psychologues du SPO n'auraient pas vu leur contrat renouvelé pour avoir voulu prendre des initiatives ou utiliser de nouvelles techniques d'intervention non validées par la responsable. Elle précise également que certaines interventions seraient directement encadrées par sa hiérarchie, voire par le ministère de l'Intérieur (suivi particulier de certains dossiers médiatiques, interdiction de toute communication avec les médias, etc.). De fait, la responsable du service a fait preuve d'une très grande

prudence et de beaucoup de réserve dans les contacts que nous avons eus avec elle, soucieuse de l'image qui pourrait être donnée de son service à l'extérieur, ce qui dénote une certaine crainte de voir le SPO remis en cause, malgré la montée en puissance de ses interventions.

Les policiers interrogés durant notre enquête avaient, notamment pour les plus jeunes, un *a priori* plutôt favorable sur le principe du SPO, mais ne pensaient pas en avoir besoin pour leur cas personnel. Un seul a dit avoir eu recours au SPO, lors du suicide d'un collègue: *«L'année dernière, un fonctionnaire de brigade s'est suicidé au commissariat avec son arme de service. Ça fait un an, et depuis un an, tous les jours j'y ai pensé. Même si ça n'avait rien à voir avec le boulot, même si c'était privé. C'est un jeune qui avait été quitté par sa copine. On a beau dire, ses parents s'en veulent, ses sœurs s'en veulent, moi je m'en veux. Sur le moment, on en a parlé; mais comme j'ai pu le dire à la psychologue du SGAP³ et au médecin de l'UML avec qui on parle pas mal (là-dessus on a beaucoup de chance, il est sur place, donc il peut plus gérer avec nous la situation). [...] Ce sont des moments vachement marquants: il nous a écrit une lettre, il nous a demandé pardon, il a demandé à ce que je remette moi-même la carte de police à son père parce que ses parents étaient très fiers qu'il soit flic. [...] Le soir même, la psychologue du SGAP est venue. Ils étaient tous murés dans leur silence. Ils ne voulaient rien savoir, rien entendre. Ils ne voulaient pas parler. [...] On est restés tous ensemble. On a fait notre nuit. On n'a pratiquement pas bossé, et puis jusqu'à l'enterrement comme ça... [...] Là-dessus, j'ai été bête, je n'ai pas recontacté la psychologue du SGAP. Je ne sais pas si elle aurait pu nous donner un coup de main là-dessus. [...] Pendant les entretiens de groupe, on a vidé notre sac, mais ça ne changeait pas le problème. [...] Après, oui [...] je n'ai pas été bien du tout. [...] Je ne suis pas allée voir un psy, je suis allée au boulot comme d'habitude. On a eu, dans les mois qui ont suivi, trois belles affaires qui ont permis aux collègues de reprendre le pas sur le travail. C'était vachement important pour eux, ça les a aidés à se relever. Après, plus*

.....

(3) Secrétariat général pour l'administration de la Police.

personne ne parlait de rien du tout. [...] Tout le monde a fait comme si de rien n'était. On a su ça bien plus tard. J'ai quand même des collègues qui ont trouvé ça dégueulasse et qui en ont parlé; que certains collègues avaient dit qu'on entretenait le malheur, qu'on n'avait pas à s'occuper de la famille, que ça ne nous regardait pas. [...] Là, je me suis posé des questions. [...] On n'a eu aucun message de soutien du ministère de l'Intérieur, de la direction générale, de la direction centrale» (brigadière).

Bien que contente de l'aide ponctuelle apportée par la psychologue, cette brigadière ne l'a pas recontactée, comptant plutôt sur un soutien de sa hiérarchie, de ses collègues, des autres services et de son administration. Cette aide n'étant pas venue (en dehors du soutien de son commissaire), elle regrette de ne pas avoir eu davantage recours au SPO et considère que ce manque a laissé des séquelles durables dans son service. Comme pour d'autres policiers interrogés, la préférence spontanée pour le soutien psychologique va plutôt au dialogue informel avec les collègues et la hiérarchie locale⁴. Le recours au SPO n'est vu que comme un dernier recours, un palliatif en cas d'incapacité ou de refus des collègues ou des chefs d'apporter l'aide, le réconfort et la reconnaissance attendus. Le type d'intervention développé par le SPO renforce, chez les policiers aidés, le sentiment que la psychologue ne peut finalement rien faire d'autre «*qu'aider à vider notre sac*», ce qui est positif mais insuffisant à leurs yeux.

Comment comprendre le faible attrait des outils de gestion du stress pour les policiers interrogés et leur préférence régulièrement affirmée pour des modes de gestion par le groupe, en interne, des difficultés rencontrées?

Un stress assez peu exprimé

Tout d'abord, malgré sa reconnaissance par l'institution, le stress n'est pas un thème spontanément abordé par les policiers pour rendre compte de leurs difficultés. Le thème du stress est encore, pour une bonne part, associé à la fragilité personnelle, et la façon dont les stages et le

♦♦♦

(4) Une recherche suédoise [Karlson, Christianson, 2003] auprès de 162 policiers ayant vécu des événements traumatiques arrive à la même conclusion d'une préférence forte pour le soutien des collègues.

soutien psychologique sont perçus ne fait que renforcer cette représentation (on y va pour « parler », pour « vider son sac »). La façon ambiguë dont le rapport à la peur est traité, la valorisation de l'action et la crainte de l'ennui témoignent d'une réticence à apparaître faible individuellement, ce qui représenterait alors un risque d'exclusion.

Reconnaître que l'on est stressé, c'est un peu reconnaître que l'on n'est pas à sa place dans la police

À plusieurs reprises, lors de notre observation de commissariats, il a été fait allusion à la nécessité d'aller voir « les collègues stressés dans les étages », c'est-à-dire dans les bureaux. Comme le dit crûment un chef de brigade (Villedieu) : « Je vais vous dire : le stress, c'est un moyen d'obtenir des postes aménagés. Les jeunes qui ne veulent pas aller sur la voie publique, qui veulent des horaires plus confortables, ils disent qu'ils sont stressés, qu'ils ont peur avec leur arme, et hop, on les retire de la voie publique ! Ces gens-là, ils ne devraient rien avoir à faire dans la police. Moi, je suis un ancien militaire, donc je dis les choses comme je les pense. Ceux qui disent qu'ils sont stressés, le problème, c'est qu'on les écoute et ils le savent ! Il y a des psychologues pour les écouter, faire des recherches sur la question ; et on les retire de la voie publique, on leur retire leur arme et on les met dans des bureaux avec des postes aménagés. Ici, il y a cinq ou six gars dans les bureaux, ils se disent stressés. »

Si tous les policiers n'ont pas ce discours tranché, beaucoup répugnent à parler de leur stress, ce qui reviendrait, à leurs yeux, à reconnaître avoir des problèmes personnels. Si ces « problèmes » sont perçus comme « graves » par les collègues ou la hiérarchie, ils peuvent déboucher sur une mise à l'écart de la voie publique, voire un retrait de l'arme et une mutation dans un emploi de bureau. Demander un stage « gestion du stress » ou l'aide d'un psychologue, c'est reconnaître que l'on a un problème et cela peut contribuer à vous faire entrer dans ce processus de stigmatisation.

La peur, un sujet tabou ?

L'analyse des entretiens fait apparaître plusieurs types d'angoisses liés à des situations mal gérées : l'encerclement, le débordement, la prise de l'arme, l'attaque et la contamination. La peur de l'*encerclement* consiste à craindre de se retrouver en nombre insuffisant face à une foule plus nombreuse. Cette foule est toujours vue comme agressive, oppressante. La peur du *débordement* est la crainte qu'un ou plusieurs protagonistes de l'intervention adopte des attitudes contraires à celles attendues : insultes, rébellion, cris, pleurs, violences. Le cas typique est représenté par le différend familial : la femme peut se retourner contre la patrouille venue la protéger, et les policiers se retrouvent attaqués par la femme et le mari dont la virulence se déporte contre eux. Mais il peut s'agir aussi d'une intervention sur un accident mortel, où la famille du défunt trouble par son comportement agité et excessif l'ordre qu'essaient de maintenir les policiers. La peur de *se faire prendre l'arme* est entretenue par la responsabilité qui pèse sur le policier : il reste responsable de son arme, même quand elle n'est plus en sa possession. La prise de l'arme correspond à une inversion totale des rôles. Elle débouche sur un risque physique réel, celui d'être victime de sa propre arme (dont on connaît par ailleurs l'efficacité). *L'attaque* a une représentation symbolique forte : celle du « caillassage » après que la patrouille a été emmenée sur un terrain piégé. Elle est particulièrement redoutée lorsqu'il s'agit d'une attaque surprise, d'un « traquenard », alors qu'elle peut être plus positive s'il s'agit d'opérations de maintien de l'ordre, dans lesquelles des effectifs nombreux, armés et préparés doivent calmer une rébellion. Enfin, la peur de *la contamination* prend forme dès que des contacts trop rapprochés avec une population jugée souillée (saleté, maladie, perversion, etc.) peuvent faire craindre une souillure réelle ou symbolique [Douglas, 2001]⁵. La nécessité de porter des gants pour éviter les contaminations est régulièrement rappelée. Éléments sains et souillés sont continuellement séparés en attribuant des places et territoires réservés aux choses et aux hommes

.....

(5) Les policiers ne fréquentent que les restaurants dans lesquels ils sont sûrs « qu'on ne crachera pas dans leur sandwich ».

en fonction de leur statut (prise de repas dans des lieux spécifiques, jamais en présence de mis en cause, chaises et sanitaires réservés aux «crapauds», etc.).

Pourtant, la peur n'est pas extériorisée. Le mot n'est jamais utilisé pour raconter un événement. C'est à partir d'autres sentiments que les policiers rendent compte de telles expériences. Dans les anecdotes racontées dans les temps calmes ou en entretien, il n'est jamais dit que les policiers ont eu peur. Les termes utilisés sont elliptiques («ils étaient dans un état [...]», «c'est pas évident», «on se dit: "on va sur un truc"», «ils ont eu du mal») ou décalés («j'étais folle», «c'était l'exutoire»). Le sentiment principal exprimé est celui de la colère et de l'envie de vengeance («quelle bande d'enfoirés», «ça a fait du bien à tout le monde»). Les moments où l'on pourrait penser qu'ils ont eu peur sont décrits avec des métaphores: «Des situations très difficiles», «quelque chose de très très fort», «une situation de crise», «des moments vraiment très chauds», «c'est impressionnant.»

La socialisation professionnelle joue un rôle évident dans l'apprentissage des façons de dire la peur. Des normes professionnelles prescrivent l'expression appropriée et le contrôle des émotions [Martin, 1999]. Les manifestations de la peur sont diverses: recul, tétanisation, cris, pleurs, blémissement... Ces dernières sont catégorisées comme féminines et fortement dévalorisées. Elles permettent de classer les collègues dans les catégories des «faibles», des «pas courageux», des «peureux», des «femmelettes», etc. Elles donnent lieu à des commentaires désobligeants du reste de l'équipe: moqueries, quolibets ou même mise à l'écart, exclusion⁶. On apprend vite à cacher sa peur: «Un appel radio arrive avec l'information suivante: "Un casse à la Caisse d'épargne". L'ambiance change radicalement. Ils mettent leur ceinture (moi aussi) et la voiture conduite par Bob démarre en trombe. On s'accroche aux poignées suspendues. Grégoire, à ma gauche, me propose un chewing-gum pour m'empêcher de vomir. Je refuse poliment tout en m'angoissant. Nous empruntons une petite départementale qui traverse une forêt en sinuant. Les virages sont pris à très grande vitesse.

....

(6) Lors de la constitution des équipages, les policiers négocieront pour ne pas avoir à accepter des collègues considérés comme peu fiables car peureux. Ces derniers seront plus systématiquement affectés sur des postes statiques, ou aux gardes à vue. Ces exclusions peuvent être considérées comme des sanctions exercées par le groupe pour maintenir un contrôle social sur ses membres [Westley, 1970].

Je pense à mes enfants et je ferme les yeux. Je ne peux réprimer un cri (comme ceux que l'on pousse dans un grand huit). Grégoire s'exclame: "Moi aussi, je le faisais, ça, avant". Il a l'air très calme. Je me rassure en le voyant. Le lendemain, les autres équipages ont tous entendu parler de "la sociologue qui fait 'miaou' dans les voitures". J'en ris avec eux, mais on ne me reprendra plus à crier quand j'ai peur» (observation, Pandore).

La nécessité de contrôler sa peur est justifiée par le fait que le policier doit pouvoir faire confiance à ses collègues: *«C'est primordial de savoir comment va réagir le collègue sur une intervention, savoir s'il est plus ou moins stressé. [...] Moins stressé, c'est bien; plus stressé, il faut gérer»* (gardien de la paix). En effet, aux craintes venant du monde extérieur s'ajoutent parfois celles des collègues. L'incertitude des interventions est encore accentuée par les caractéristiques de l'équipe. Le critère majeur pour maîtriser l'incertitude repose sur les routines mises en place par l'équipe. Pour chaque situation, chacun doit connaître son rôle, de manière à rester prévisible pour les autres. Ces rôles n'ont pas à être rappelés, et les gestes et attitudes doivent s'enchaîner et se répondre sans échange de parole, en toute confiance. Routines et sécurité sont, comme l'a proposé Giddens [1994], fortement corrélées. Si l'équipe est stable, les policiers peuvent effectuer cette répartition des rôles en fonction des envies et des compétences diverses. Ils peuvent avoir aussi exclu ceux sur qui on ne peut pas compter: ceux qui vont avoir peur et vont rester tétanisés, ceux qui vont laisser les collègues se débrouiller, ceux qui vont envenimer la situation en provoquant les mis en cause, etc. Dans ces situations, la peur ne repose que sur des éléments extérieurs. Mais si la composition de l'équipe ne met pas en confiance les policiers, alors la peur est double. C'est d'ailleurs un des seuls cas où ils utilisent le terme de peur pour en rendre compte (*«un collègue m'a fait peur», «j'ai dit au collègue: "tu m'as fait peur"»*).

Omniprésente au quotidien mais niée dans ses manifestations, la peur est un stress tabou, un stress dont on ne parle pas. Les seules manifestations que les policiers

s'autorisent se font au sein de l'équipe, à condition qu'elle soit suffisamment soudée pour qu'avouer « avoir eu les jetons » soit transformé en expression virile d'une action héroïque. Les risques pris, comme la capacité à les surmonter et à aller au-delà de la peur, permettent de prendre « la mesure de l'homme » [Van Maanen, 1973]. Ils construisent les réputations. Avoir eu peur, mais avoir dépassé sa peur, peut dans certains cas devenir un stigmate inversé. L'épreuve de terrain « fait » le policier en permettant de tester sa virilité [Lhuillier, 1987].

Démotivation, manque de reconnaissance et ennui

Si le stress ou la peur peuvent difficilement être exprimés comme manifestations individuelles, le malaise et la plainte peuvent être plus facilement mobilisés dans le cadre de revendications collectives. La venue d'un sociologue dans un commissariat pour faire une enquête sur le stress est l'occasion pour les policiers de faire état de la vétusté ou de la dégradation des locaux, du manque de matériel (imprimantes en panne, réseau informatique bloqué, liaisons radio aléatoires, etc.), du manque de confort et de la faible performance des véhicules, du manque de personnel, des horaires difficiles, des gilets pare-balles non adaptés (poids et taille), de la bureaucratisation, etc. Les difficultés sont souvent perçues comme un signe de manque de reconnaissance de la part de l'administration et de la société en général. Les discours sur le stress seront alors associés aux thèmes de la « démotivation », du « dégoût ».

Dans ces plaintes, la dimension morale est très présente : le sort fait au policier ne tient pas compte de son dévouement pour la collectivité, de son engagement personnel pour le bien public. C'est pourquoi le terme de stress n'est pas celui qui est le plus spontanément utilisé (par exemple, dans les libres réponses), mais plutôt ceux de « découragement », « dégoût », « démotivation », etc.

L'ennui est une autre forme de malaise dont l'expression est acceptable, car il témoigne d'un goût pour l'action,

du désir de faire un «vrai travail policier». L'activité de police est dépendante des appels et des événements. Même s'il est possible pour les policiers de créer l'événement [Monjardet, 1996], il est des situations calmes que l'on ne peut pas transformer, malgré toutes les tactiques disponibles. En pleine nuit ou de bon matin, quand la circulation automobile se fait rare, quand les piétons sont couchés, il n'est plus possible d'organiser des contrôles ou d'aller à la «pêche» aux renseignements. Il faut attendre l'intervention, appel ou flagrant délit. Ces moments d'attente sont redoutés par les policiers. Les échanges entre collègues commencent inmanquablement par un classement de l'activité en deux catégories: «c'est mort» ou «ça bouge».

Les moments d'inactivité sont l'occasion incessante de se plaindre de l'absence d'interventions: «*On se fait chier*», «*P..., ce qu'on s'emmerde*», «*P..., ce que ça me gonfle.*» Ces attentes sont jugées difficiles: «*C'est plus fatigant quand il n'y a rien à faire.*» Dans ce cadre-là, les situations d'action, de «montée d'adrénaline», sont plutôt recherchées et plusieurs policiers interrogés invoqueront à cette occasion un «bon stress» dont l'existence découle de la possibilité pour les équipages de faire de «belles affaires», de «beaux coups». Ce jugement sur le travail doit être compris comme une construction collective qui conditionne finalement, pour une part, le vécu des «situations difficiles».

228

Le bon et le mauvais stress

Le stress peut être associé à l'action dans l'urgence et l'inconnu pour ce qui pourrait devenir une «belle affaire» et qu'il ne faudrait donc pas manquer (interpeller un voleur, un violeur, les auteurs de violence en flagrant délit). Comme ces interventions sont les occasions de réaliser le vrai travail policier, celui pour lequel on s'est préparé (en école) et on est préparé (par la socialisation), l'adrénaline est perçue positivement: «*J'aime bien les interpellations des individus pris en flagrant délit. Qu'on le veuille ou non, il y a une petite montée d'adrénaline sur l'interpellation, sur la façon dont ça se passe, sur le menottage. [...] Il y a une*

satisfaction personnelle également d'avoir réussi une interpellation, puisque pour nous, c'est une de nos missions les plus importantes» (gardien de la paix, Serbourg).

Plutôt que de parler de stress, les policiers invitent à parler d'excitation, de plaisir : *«On se fait plaisir, on joue aux gendarmes et aux voleurs, on se dit qu'on va peut-être tomber sur l'affaire du siècle»* (officier, Pandore). Ce sont les «chasses» (prendre en chasse un véhicule) qui constituent le summum de l'intervention excitante. Elles sont l'occasion de se «fendre la gueule» et apportent des «jouissances» exprimées dans les termes du plaisir sexuel masculin.

Cette montée d'adrénaline est même théorisée par les policiers : il y aurait l'« avant », le « pendant » et l'« après ». Avant, on y pense avec une petite appréhension, on est excité ; pendant, on est dans l'action, « dans le tunnel », on fonce ; après, on réfléchit, on analyse et on prend peur. On repense à tous les risques que l'on a encourus, à tous les moments où il s'en est fallu de peu pour que l'action se transforme en tragédie. Cependant, cette peur rétrospective, quand elle est avouée, ne semble pas suffisante pour transformer l'adrénaline en stress : *«C'est mon point de vue à moi. Maintenant, sur des situations d'urgence, des situations où on prend des risques, appel pour cambriolage [...] où on peut parler de stress, moi je ne parle pas de stress. C'est une poussée d'adrénaline qu'il faut savoir gérer, pour prendre des décisions très vite, au bon moment. Ce n'est pas du stress après, c'est de la peur : on a fait ça, mais si le mec avait été armé ; on n'a pas géré comme il fallait gérer ; l'affaire est faite, c'est très bien, on est content. Mais c'est après, quand on analyse la situation et qu'on dit "on a fait ça, on n'aurait pas dû", ou "on aurait dû le faire de cette façon-là [...] ç'aurait été mieux de respecter les conditions de sécurité comme ça" [...] mais pour moi, ce n'est pas ça le stress. Le stress, c'est toutes les merdes qu'on a à gérer»* (gardien, Serbourg).

A contrario de ce « bon stress » que représentent les situations aiguës, il existe un autre stress, un « vrai » cette fois, qui s'apparente plus à de l'énervement, de la colère rentrée, de la frustration. Il est généré par toutes les tâches

qui sont considérées comme étant en dehors du vrai travail policier : gardes statiques, différends familiaux où il leur faut jouer un rôle « d'assistantes sociales », poser des bracelets sur les cadavres, accompagner un étranger en situation irrégulière à l'aéroport, faire des procédures judiciaires, des contrôles routiers prescrits, etc. *« Le stress professionnel va être occasionné par la multitude de conneries qu'on est obligé de faire, qui nous empoisonnent la vie, qui nous empêchent de faire notre boulot, du style : vous faites une garde à vue ; la dernière nouveauté, c'est d'emmener le mec à l'hôpital pour avoir un certificat de non-hospitalisation, alors qu'il revoit ici un médecin de l'UML. Avant, on l'amenait, le médecin lui faisait un certificat médical de non-hospitalisation, c'était réglé. Maintenant, durant deux nuits une patrouille est restée bloquée pendant trois heures à l'hôpital. Ça me bouffe, ça, parce que les collègues se retrouvent à deux dehors, ils ont des interventions à gérer, ils prennent des risques pas possibles. [...] Ça, ça empoisonne la vie »* (brigadier, Serbourg).

230

La préférence pour la gestion en interne des difficultés

Le soutien social est préféré par les policiers aux possibilités de soutien psychologique individuel. *« Pour moi, personnellement, une psychologue n'est pas là pour aider quelqu'un. Je ne vois pas comment une personne étrangère, qui ne me connaît pas, pourrait m'aider. Enfin, c'est comme ça que je vois les choses. Si un jour, j'ai vraiment besoin de parler de mes problèmes, j'irai plutôt le faire avec ma famille, ma femme, même mes collègues. S'il y a une bonne entente entre collègues, de toutes façons, quand une intervention s'est mal passée, on va faire un remake, en reparler entre nous. Ce n'est pas une thérapie, mais ça fait du bien d'en parler, pour régler les problèmes. Il y a toujours des situations stressantes, il faut en parler. Par exemple, ici, dans la brigade, il y a un collègue qui est très mauvais*

conducteur. Quand il est au volant, le danger est toujours là. Pas seulement quand on est en chasse ou quand on met le deux-tons. Avec cette personne, même quand on fait une ronde, on a toujours peur de l'accident. Il est très distrait: "Oh, je n'avais pas vu le feu rouge; je n'avais pas vu le passage piétons." [...] J'ai parlé de ce problème: j'ai dit que je ne voulais plus être en équipage quand il conduisait, et ça va mieux» (gardien, Villedieu). Pour beaucoup de policiers interrogés, la meilleure gestion du stress est celle qui se fait en interne, avec les collègues et l'encadrement de proximité. Cela permet de donner du sens aux situations, mais aussi de les organiser pour les rendre acceptables.

Donner du sens à l'activité pour la rendre stimulante

Un événement sera perçu comme d'autant plus « stressant » qu'il ne permet pas d'effectuer ce que les policiers pourront considérer comme du « bon travail policier ». C'est pourquoi la violence, le danger physique ne sont pas toujours considérés comme négatifs. Ainsi, les situations de contacts physiques violents avec les délinquants ne sont pas forcément évitées comme du « sale boulot », comme cela a pu être noté à plusieurs reprises lors des observations. Plus les actes commis sont juridiquement et moralement répréhensibles, plus il sera valorisant d'y mettre fin. C'est ce qu'illustre la séquence d'observation suivante: « *Il s'agit d'une après-midi calme où l'inaction et l'absence d'affaires intéressantes commencent à provoquer l'ennui. Nous partons vers l'autre ville de la circonscription par le long du bois. "Ah, s'il y avait un petit gars qui pouvait faire un vol dans une voiture, là, juste devant nous", lance Jacques. "Ou alors, une agression sexuelle. Alors là, je cours vite, je prends tous les risques pour l'attraper; le gars, je m'en fous, même s'il est armé!" rétorque Christian* » (observation, Villedieu).

Il n'en est pas du tout de même avec un autre aspect du métier: le contact avec la mort et les blessés, par exemple,

lors d'accidents de la route, présenté comme stressant dans la plupart des entretiens comme en observation.

Si le contact avec des blessés ou des morts est craint, c'est bien évidemment parce que la vue de personnes blessées ou mutilées est toujours quelque chose d'*a priori* pénible. Mais c'est aussi parce qu'il est difficile pour les policiers de reconstruire une signification positive de ce type de situation. Tout d'abord, leur rôle, certes important, dans ce cas est secondaire par rapport à celui des équipes médicales : faire la circulation, recueillir les premiers éléments d'enquête. Le policier inexpérimenté peut éprouver un certain malaise à faire son travail en parallèle avec d'autres professionnels dont la présence apparaît plus légitime. Ainsi, un élève policier, lors d'un exercice de simulation d'attentat, qui devait rassembler des informations sur les victimes et d'éventuels terroristes et qui avait bien du mal à trouver sa place au milieu des élèves médecins du Samu courant dans tous les sens pour sauver les « blessés », déclarait désabusé : « *Je me sens comme une mouche à merde* » (observation, ENPP⁷). Si, pour les enquêteurs, le cadavre peut être le point de départ d'une enquête intéressante, ce n'est pas le cas pour le policier en police-secours, lequel se sent avant tout démuni face à la souffrance des victimes et des proches. On retrouve ici la notion de « travail de merde », bien éloigné du vrai travail policier. C'est pourquoi, finalement, le policier appréhende plus le contact avec les blessures ou la mort des autres que d'être blessé ou tué [Daury *et al.*, 1988].

Or, les frontières entre tâches intéressantes et « boulot de merde » ne sont pas les mêmes partout. La possibilité de rendre intéressante une tâche peu valorisée (contrôle routier, indésirables...) dépend de la possibilité de lui trouver un sens dans le cadre du « vrai travail policier » (« *faire de la prévention* » ; « *assurer la paix publique* », etc.). Cela suppose au moins deux choses : l'existence de représentations partagées du travail dans le groupe et un certain contrôle du groupe sur la hiérarchisation des priorités. Une tâche modeste a toutes les chances d'être perçue positivement si son utilité peut être rappelée régulièrement et si elle n'empêche pas une activité plus valorisée, mais vient au contraire combler un vide.

....

(7) École nationale de police de Paris.

Ainsi, c'est à Pandore et à Serbourg que l'ennui est le plus exprimé, tandis qu'à Villedieu, où l'activité est pourtant objectivement plus calme, l'ennui semble moins redouté. Des tâches jugées sans intérêt, voire dévalorisantes (comme les contrôles routiers ou les « indésirables ») sont en effet perçues comme une occasion de rompre la routine, de faire un travail qui peut être pensé comme utile.

Créer des situations intéressantes

Lors des moments d'ennui, il est nécessaire de remplir le vide par des discussions, notamment sur les bons souvenirs de périodes actives [Holdaway, 1983], ou de trouver quelques occasions de rompre la monotonie en s'amusant. Une patrouille sur une nationale permettra de faire un peu de vitesse, un dos d'âne pris à toute allure « *d'aller au manège* », rejoindre une patrouille procédant à une interpellation suscitera des échanges de blagues à propos des interpellés. Les stratégies pour éviter l'ennui sont nombreuses. L'intervention un peu musclée, dangereuse ou haletante devient l'objet de toutes les convoitises. Le moindre appel radio présentant les caractéristiques minimum requises est transformé en événement excitant. Vitesse, gyrophare, deux-tons pour les voitures ou précautions, discrétion, concentration et paroles sommaires pour les patrouilles pédestres deviennent la règle.

« À 17 h 24, sur un grand boulevard, ils voient quelqu'un boire une canette au volant. Ils m'expliqueront plus tard que cette canette aurait pu être de l'alcool. Gyrophare et accélérateur me font fermer les yeux. C'est sportif... mais tout ça pour un gars qui buvait une canette d'Orangina. Encore un coup raté » (observation, Serbourg).

Cette accélération du rythme débouche rarement sur un résultat. D'ailleurs, les policiers le savent bien, mais ils jouent à ce que ce soit dangereux, urgent ou important : « *C'est bien, comme ça on y croit.* » Ils transforment des activités parfois insignifiantes en vrai travail policier en y mettant les formes. Ils prennent des risques réels : ils ne mettent pas leur ceinture de sécurité, brûlent des feux

rouges, négocient dangereusement des virages, mettent en péril les autres usagers de la route, etc. Mais il y a une certaine jubilation dans ces actes, un sentiment de « s'extraire » du quotidien : « *Souvent, on se laisse aller, c'est le tunnel, on est dedans.* » On pourrait parler ici de « *distractions professionnelles* » [Clot, 1999] qui permettent aux travailleurs de reprendre en main leur propre activité en fixant leur esprit sur une action plutôt que de le laisser dériver à cause de l'ennui et de la monotonie de leur activité.

Cette valorisation de la prise de risque ne devient toutefois effective que si son intérêt est collectivement reconnu. Sinon, à la jubilation fait vite place la peur, comme l'illustre bien cette séquence d'observation : « *8h25: appel général pour un collègue en difficulté au RER de la ville voisine qui compte deux gares RER. Nous partons à toute vitesse avec le deux-tons. Les trois policiers s'énervent contre les autres voitures qui ne se poussent pas assez vite. La tension est forte. En arrivant à VF, à un rond-point, nous passons trop vite. La voiture glisse à travers le rond-point et le conducteur parvient in extremis à en reprendre le contrôle. Nous heurtons, sans trop de dégât, le trottoir. "Ben dis donc, je parlais des risques d'AVP, tout à l'heure avec la pluie, et c'est nous qui avons failli y passer! Roule doucement, ça patine". Nous repartons vers le RER où affluent déjà d'autres véhicules de police. 8h35, nous arrivons à la gare. La chef de bord me demande de rester dans le véhicule. Les trois policiers s'engouffrent dans la gare où tournent déjà d'autres patrouilles. Tout le monde cherche le collègue en difficulté sans rien trouver. Il y a en tout quatre voitures et un car de police-secours. Sur la radio de bord, j'apprends l'histoire: un policier (hors service) a été témoin d'un braquage: un individu a braqué la boulangerie du RER et a blessé son gérant avec un couteau. Le policier a appelé des renforts, mais s'est mal expliqué: il se trouve, en fait, à l'autre gare RER! Les policiers à pied commencent à avoir la nouvelle et rentrent vers les véhicules. L'équipage de Villedieu arrive, ils n'ont pas tout compris sur leur radio portable dans la précipitation. Je leur confirme les faits. Les policiers sont un peu dépités: "P..., celle qui est*

à la salle, on va lui envoyer un de ces savons! – Surtout que quand il y a un appel pour collègue en difficulté, tout le monde vient. – Et les collègues, ils ne nous ont même pas remerciés d'être venus. Et en plus, on a failli se planter en route! – Il y a plus de morts dans la police avec les accidents de voiture que tués par des voyous"» (observations, Villedieu). La peur ressentie après coup est d'autant plus mal vécue par les policiers qu'ils ont pris des risques pour rien (l'information était mal donnée) et que personne ne leur en sait gré.

Conclusion

Le mode de prise en charge psychologique du stress dans la police est assez classique dans son principe. Il s'agit, pour l'essentiel, de travailler sur les représentations et les émotions individuelles de façon relativement décontextualisée. La vision institutionnelle du stress repose sur l'idée que le stress est le résultat de la rencontre de « situations difficiles » et de capacités d'adaptation individuelles. Or les « situations difficiles » ne pouvant pas être supprimées, de par la nature même du travail policier, il ne resterait plus qu'à travailler sur l'adaptation des individus.

Cette représentation institutionnelle du stress renforce finalement le sentiment, parmi les policiers, que recourir à ces formes de soutien institutionnel, c'est reconnaître une certaine défaillance individuelle. Elle ne peut que donner du crédit à ce sentiment et accentuer le tabou existant autour de la reconnaissance de son stress. Elle radicalise l'idée que c'est en secret seulement que l'on peut exprimer son malaise.

Cette représentation du stress comme réaction individuelle gomme les processus collectifs de « fabrication » du stress. Pour les policiers, il n'y a pas de situations difficiles ou pénibles en soi, mais seulement par rapport à une construction collective du sens et du contexte de l'action. Les mêmes causes ne produisent pas les mêmes effets selon le contexte. D'où le sentiment que le stress doit d'abord se gérer en interne.

La capacité à faire un travail perçu comme intéressant, à gérer dans le collectif de travail les situations potentiellement stressantes, est très liée à l'organisation des services de police et des tâches (mode de prescription des activités, contrôle de l'activité, affectations dans les différents commissariats, etc.). Une lecture plus collective, organisationnelle, du stress serait possible mais elle n'est pas faite, y compris par les organisations collectives qui seraient pourtant les mieux placées pour cela. Les syndicats policiers, en effet, ont considéré que le soutien psychologique était un acquis récent et insuffisant et n'ont donc pas voulu développer un discours critique à son encontre. D'autant plus que leur action elle-même se situe bien souvent plus sur le registre de l'accompagnement personnalisé en cas de problèmes que sur celui de la montée en généralité de revendications sur l'organisation et les conditions de travail.

■ **Marc LORIOU**

chargé de recherche au CNRS, Paris I-Sorbonne

Valérie BOUSSARD

maître de conférences, université Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines

Sandrine CAROLY

maître de conférences, université de Grenoble, CRISTO-IMPF

BIBLIOGRAPHIE

- CLOT (Y.), 1999, *La fonction psychologique du travail*, Paris, PUF.
- DAURY (C.) et al., 1988, *Le stress dû aux missions de police en région parisienne*, Gif-sur-Yvette, ronéo, Centre national d'étude et de la formation de la Police nationale, 66 p.
- DICK (P.), 2000, «The Social Construction of the Meaning of Acute Stressors: A Qualitative Study of the Personal Accounts of Police Officers Using a Stress Counselling Service», *Work and Stress*, vol. 14, n° 3, p. 226-244.
- DOUGLAS (M.), 2001 (1^{re} éd. 1966), *De la souillure. Essai sur les notions de pollution et de tabou*, Paris, La Découverte.
- FONTENEAU-DEHENNAULT (F.), 2002, *Une psy chez les flics*, Paris, e-dite.
- GIDDENS (A.), 1994, *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan.
- HOLDAWAY (S.), 1983, *Inside the British Police. A Force at Work*, Oxford, Basil Blackwell.
- KARLSSON (I.), CHRISTIANSON (S.-A.), 2003, «The Phenomenology of Traumatic Experiences in Police Work», *Policing*, vol. 26, n° 3, p. 419-438.
- LHUILIER (D.), 1987, *Les policiers au quotidien. Une psychologue dans la police*, L'Harmattan, coll. «Logiques sociales».
- MARTIN (S.E.), 1999, «Police Force or Police Service? Gender and Emotional Labor», *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 561, Emotional Labor in the Service Economy, janvier, p. 111-126.
- MONJARDET (D.), 1996, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, collection «Textes à l'appui».
- PAGANON-BADINIER (I.), 2002, «Les facteurs de stress des fonctionnaires de police», *Archives des maladies professionnelles et de médecine du travail*, vol. 63, n° 1, p. 46-52.
- STINCHCOMB (J.), 2004, «Searching for Stress in All the Wrong Places: Combating Chronic Organizational Stressors», *Policing, Police Practice and research*, vol. 5, n° 3, p. 259-277.
- VAN MAANEN (J.), 1973, «On the Making of Policeman», *Human Organization*, n° 32, p. 407-418 (Society for Applied Anthropology), 1983, traduction française parue dans *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 11, p. 291-313, nov. 1992-janv. 1993.
- WESTLEY (W.A.), 1970, *Violence and the Police: A Sociological Study of Law, Custom and Morality*, MIT Press, Cambridge, Mass, édition originale, Ph. D., Université de Chicago, 1950.

Les vingt dernières années ont été marquées par le développement de nouvelles fonctions, aux appellations variables, au sein des municipalités et établissements publics de coopération intercommunale : « chargés de mission prévention-sécurité », « chefs de projet du contrat local de sécurité », « directeur tranquillité publique », etc. Ces acteurs doivent assurer des missions de coordination à la fois internes à la municipalité et entre la municipalité et ses partenaires locaux. Ils doivent également, dans certaines villes, gérer des services municipaux (composés d'agents de médiation, de policiers municipaux, etc.). Le présent article vise à analyser l'identité et les logiques d'action de ces nouveaux acteurs. Il montre qu'ils ont des parcours professionnels très différenciés et se voient confier des missions variables en fonction des sites dans lesquels ils travaillent. Leur activité se compose autour de trois figures (méthodologue, chef de service et technicien). Cet article examine également les contraintes politiques – dans la mesure où ils travaillent à proximité des élus – dans lesquelles opèrent ces acteurs, et comment ils parviennent malgré tout à s'aménager des marges de manœuvre. Il s'attache, enfin, à analyser les coopérations qu'ils parviennent à initier entre une pluralité d'acteurs aux identités professionnelles et logiques institutionnelles différentes.

Coproduire la sécurité

Les « chargés de mission prévention-sécurité » dans la redéfinition des politiques locales de sécurité

239

REPÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE

par Francis BAILLEAU, Jacques FAGET,
Jacques de MAILLARD, Patrice PATTEGAY

Régardons vingt ans en arrière : aucune fonction liée à la prévention ou à la sécurité ne figurait dans les organigrammes municipaux. Ou, si on en trouvait, c'était au titre des questions de prévention en matière d'hygiène ou de sécurité civile. Cette époque est révolue. Ces dernières années ont été marquées par une montée en puissance de services aux intitulés divers (« service prévention-sécurité », « délégation tranquillité publique », « direction sécurité », etc.) qui traduisent la prise en charge par les villes des questions de sécurité et de prévention. À côté des polices municipales (et quelquefois en lien avec elles), des services de prévention et sécurité ont été mis en

place au sein des municipalités et constituent un autre des signes de la mobilisation des villes sur les enjeux de délinquance urbaine. Contraintes pour certaines, impliquées de façon volontariste pour d'autres, la plupart des villes de taille importante sont aujourd'hui dotées de services – de taille variable – en charge des questions de sécurité et de prévention. Ces nouveaux postes ne font pas de la France une exception parmi les autres pays occidentaux. En Angleterre et au Pays de Galles, la mise en place du *Crime and Disorder Act*, adopté en 1998, s'est traduite par la généralisation de *community safety managers* dont les missions consistent à animer les partenariats en matière de « traitement de la délinquance et sécurité publique¹ ». En Australie, de la même façon, des *community safety officers* ont fait leur apparition dans les gouvernements locaux depuis le début des années 1990 : au départ essentiellement en charge des questions de prévention, ils ont vu progressivement leurs compétences élargies pour couvrir plus globalement les questions de « sécurité publique » (*community safety*) [Cherney, 2004]. Certaines villes italiennes, même si le mouvement n'est visiblement pas généralisé, ont développé des fonctions de « coordonnateurs prévention-sécurité », chargés de mettre en œuvre les contrats de sécurité signés entre les villes et les représentants locaux de l'État [Germain, 2003 ; Selmini, 2000].

Mieux comprendre l'identité, le rôle de ces nouveaux professionnels dans le cas français, tel était l'objet de la recherche que nous avons conduite pour l'IHESI [Bailleau, Faget, 2004]. Assiste-t-on à la construction d'un milieu professionnel, avec des références homogènes, des savoirs et savoir-faire proches ? Quels rôles ces nouveaux acteurs jouent-ils dans la fabrication de l'action publique locale en matière de prévention et de sécurité ?

Avant d'aborder ces deux questions, il n'est pas inutile de resituer historiquement la genèse de ces fonctions. On peut distinguer deux étapes. D'abord, la mise en place des conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) s'est accompagnée, au cours des années 1980 et au début des années 1990, de la multiplication de coordonnateurs de prévention. Généralement chargés de la gestion du CCPD (et donc de l'animation de ses réunions et des actions

♦♦♦♦

(1) C'est notre traduction, malaisée, du vocable anglais, *crime reduction and community safety*. Pour une analyse des *community safety managers* britanniques, cf. Hugues, Gilling [2004].

conduites à son initiative), ces acteurs étaient souvent cofinancés par l'État et les municipalités et appartenaient la plupart du temps aux services municipaux. À cette époque, les villes se dotent donc d'« agents de développement local », « agents de prévention » ou « coordonnateurs CCPD » pour, selon les cas, « faire remonter » les demandes des habitants, coordonner les actions financées par le conseil communal de prévention et/ou jouer un rôle d'appui à la vie associative dans les quartiers précarisés. Une étude menée sur 201 CCPD en 1992 montrait que 84 d'entre eux (soit 41,8 %) disposaient d'un « animateur » [Bailleau, 1992].

Une deuxième étape est franchie au milieu des années 1990 : plusieurs municipalités se dotent de « directeurs prévention-sécurité » ou « de sécurité ». Le terme « sécurité » fait ainsi son apparition au sein d'un certain nombre d'organigrammes municipaux. Parallèlement, un certain nombre de services s'étoffent, des municipalités créent des équipes aux compétences techniques avérées. Cette logique est encore accentuée avec la mise en place des contrats locaux de sécurité (CLS) à partir de 1997 : de nombreuses mairies se dotent de coordonnateurs en charge de la mise en œuvre de ces contrats sur le territoire communal. À M., par exemple, ville de région parisienne d'environ 30 000 habitants, est créée en 1996 une direction de la prévention des risques urbains : celle-ci rassemblait en 2001 une cinquantaine d'agents (agents de médiation, agents de prévention, policiers municipaux, opérateurs de vidéo-surveillance, agents de surveillance sur la voie publique) dirigés par une directrice des risques urbains. À G., ville d'environ 160 000 habitants, la municipalité crée en 1997 une « direction prévention-sécurité » qui réunit une « mission prévention de la délinquance », la police municipale et le service de sécurité civile. En 2002, ce service comptait environ cent personnes (policiers municipaux, agents de sécurité civile, « chargés de mission prévention »), dirigées par une « directrice prévention-sécurité ». Ces services sont souvent des rassemblements de services existants, d'autres fois des créations simples avec du recrutement de personnel. « Gestionnaire des risques urbains », « coordonnateur prévention-sécurité », « chargé de mission CLS », « *risk manager* » constituent désormais les nouvelles dénominations

attribuées à une pluralité d'acteurs chargés de produire de l'action concertée entre les différents opérateurs mobilisés dans le traitement de la délinquance urbaine.

Comment expliquer ce mouvement? Il faut commencer par rappeler que la création de ces nouvelles fonctions et de ces nouveaux services au sein des municipalités s'inscrit dans une logique plus générale de prise en charge par ces dernières de la montée des préoccupations liées à la délinquance au sein de la société française et dans la France des villes en particulier [cf. notamment Le Goff, 2003; de Maillard, 2005; Ferret, Mouhanna, 2005]. Le recrutement de ces coordonnateurs aux dénominations variées est donc la résultante d'un processus plus global d'investissement politique des municipalités. À l'instar de la création d'une police municipale ou du recours à des experts extérieurs privés ou, plus rarement, publics, la mise en place d'un « service prévention-sécurité » constitue l'une des réponses possibles à ce qui est perçu comme une demande sociale grandissante². Un second ordre de raisons renvoie aux incitations plus ou moins directes de l'État : avec la multiplication des dispositifs partenariaux et les conventionnements divers qui se sont succédé et plus ou moins harmonieusement superposés (conseils communaux de prévention de la délinquance, plans locaux de sécurité, contrats locaux de sécurité, conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance), se sont posées les questions de la coordination de ces dispositifs et, dans le cadre des mairies, de la technicisation de professionnels capables de négocier avec les partenaires des municipalités et d'organiser en interne l'action des services. Notre recherche montre, par exemple, qu'à D. (Seine-Saint-Denis) une « chef de projet CLS » est recrutée en 1999 par la municipalité afin d'effectuer un diagnostic préalable à la mise en place du CLS puis d'en assurer la mise en œuvre. C'est une configuration identique à C. (Gironde), une « chef de la mission prévention » est recrutée en 1998 afin de faire le diagnostic et mettre en place le contrat local de sécurité.

Le développement rapide de cette activité incite à se demander si se forme là un nouvel espace professionnel ou un métier. Par *profession*, nous entendons la détention

♦♦♦♦

(2) On sait que le débat sur la consistance de cette « demande sociale de sécurité » est loin d'être clos. Est-elle le produit d'une inquiétude plus large de populations affectées par la « société du risque »? Ou traduit-elle un durcissement devant des phénomènes délinquants? On se contentera de souligner ici que l'insécurité de la population est considérée par les maires comme l'une des préoccupations principales de leurs concitoyens. Un sondage réalisé par l'institut CSA pour l'Association des maires de France (à partir d'un échantillon représentatif de 700 maires interviewés entre octobre et novembre 2001) indiquait que les maires considéraient que leurs concitoyens estimaient que « [leur] sécurité et celle de [leurs] proches » était leur seconde préoccupation (après l'emploi) (voir <http://www.amf.asso.fr/enquetes/csa.pdf>).

d'un savoir spécialisé, l'exercice d'un monopole sur un secteur d'activité et le contrôle de l'accès au corps. Le *métier* se définirait comme l'exercice quotidien d'une activité professionnelle, avec ses catégories d'action intériorisées et ses codes d'interprétation spécifiques. Si la dynamique de municipalisation évoquée plus haut rend plutôt improbable le processus de professionnalisation entendu strictement, dans la mesure où ces agents n'ont pas la maîtrise des conditions de leur activité et de leur recrutement, on peut se demander si l'on assiste à l'émergence d'un métier avec ses codes propres, ses savoirs et savoir-faire; s'il existe des filières de recrutement, des modes de formation, des lieux de débat et d'échange d'expérience, des fiches de poste rendant compte des missions remplies. C'est ici le premier axe de notre réflexion: assiste-t-on à la constitution d'un métier, fondé sur le partage d'un certain nombre de techniques et de représentations?

À côté de cette réflexion inscrite dans une sociologie des professions, notre recherche a également souhaité savoir quels étaient les rôles réellement joués par ces chargés de mission dans la production des politiques locales de sécurité. Le constat de départ est le suivant: une activité centrale de ces nouveaux métiers consiste à animer le «partenariat» ou la «gouvernance» en matière de sécurité urbaine. Derrière ces termes aux significations parfois ambiguës se cache la complexité de scènes locales marquées par une pluralité d'intervenants aux logiques d'action différentes, par la fragmentation des espaces d'action et la diversité des problèmes. Le champ de la sécurité ne reflète plus vraiment le bel ordonnancement de l'État jacobin, détenant le monopole de la force publique. Les nouveaux métiers sont chargés d'organiser la circulation de l'information, d'intégrer des dimensions disjointes (prévention, sécurité, solidarité), de coordonner des équipes sans avoir nécessairement avec elles de lien hiérarchique. Ces nouveaux acteurs ont, en principe, pour fonction d'élaborer un langage commun, d'identifier les points de conflit et les possibilités de négociation, de favoriser l'action transversale, de produire des images partagées des problèmes à traiter. C'est le

deuxième axe de notre réflexion : ces acteurs sont-ils en mesure de favoriser des rapprochements, de faire circuler l'information, de produire de l'action conjointe ?

Répondre à ces deux ensembles de questions a nécessité une double démarche, quantitative et qualitative. La première nous a permis de prendre en compte la dimension nationale du métier de « chargé de mission sécurité », et la seconde d'analyser la façon dont ces agents travaillent au cœur des enjeux politiques locaux et des configurations organisationnelles. Nos analyses se sont appuyées sur trois types de recueil des données :

- un questionnaire postal national diffusé auprès de toutes les municipalités concernées. Cette étape fut rendue difficile par l'absence d'un fichier complet des villes disposant d'un dispositif CCPD ou CLS dans lequel serait mentionnée l'existence d'un chargé de mission. Après de multiples péripéties (voir encadré) nous avons pu recueillir (mai 2003) un corpus de 217 questionnaires qui fit l'objet d'un traitement informatique³ ;
 - une campagne d'entretiens non directifs auprès des chargés de mission. Un premier traitement raisonné des questionnaires nous a permis d'opérer une sélection de huit sites⁴, tenant compte des différentes configurations locales sur le plan de la taille de la ville, de son positionnement géographique, de la tendance politique de la municipalité, du type de profil des chargés de mission. Nous avons ainsi veillé à ce que soient représentées la « figure » du chef de service et celle du chef de projet, la figure du jeune diplômé et celle du professionnel confirmé, la figure du contractuel et celle du fonctionnaire. Enfin, nous avons recherché une représentation politique équilibrée.
- Dans neuf cas sur dix, les chargés de mission sont employés par des communes, et dans le dernier cas, par une intercommunalité. Dans deux municipalités – qui sont deux communes de plus de 100 000 habitants –, deux professionnels chargés spécifiquement de la sécurité et/ou de la prévention ont été interviewés ;

.....

(3) En outre, parmi les 217 questionnaires enregistrés, 32 personnes n'appartenaient pas à notre groupe cible : techniciens ou administratifs ayant en charge le fonctionnement des CLS ou des CCPD, pouvant ou pas se reconnaître dans la fonction d'« expert en sécurité ». Parmi ces personnes, certaines occupent des fonctions en relation avec la sécurité mais pas au sens retenu dans notre projet. Cela explique pourquoi dans la partie du questionnaire consacrée à la description du poste occupé par les chargés de mission, nous avons systématiquement un nombre de non-réponses qui varie de 30 à 40, soit 13,80 % à 18,40 % de l'échantillon.

.....

(4) Sur les huit villes, trois (L., G. et O.) sont des villes-centres de plus de 100 000 habitants. Cinq (C., D., M., S. et V.) sont des villes moyennes (entre 20 et 50 000 habitants). Quatre d'entre elles (C., D., M. et V.) sont situées en banlieue de grandes villes, une (V.) est une ville-centre.

- une investigation approfondie sur trois sites (situés dans les régions Aquitaine, Ile-de-France et Rhône-Alpes) où les propos des chargés de mission ont été mis en perspective avec ceux de leurs principaux interlocuteurs locaux en matière de sécurité. Une dizaine d'entretiens ont été réalisés sur chaque site, auprès des acteurs municipaux (élus, DG, police municipale, services d'action sociale) et des partenaires institutionnels et associatifs (Police nationale, services sociaux départementaux, justice: parquet et siège, services sociaux judiciaires, prévention spécialisée, etc.).

Les résultats de cette recherche seront présentés en deux temps. La contribution de Francis Bailleau et Patrice Pattegay propose d'abord une analyse des caractéristiques des municipalités ayant créé ce type de postes, de l'origine et de la formation de ces nouveaux métiers, ainsi que de leur statut, de leur rôle et de leur position dans les municipalités. Ensuite, l'article de Jacques Faget et Jacques de Maillard aborde l'analyse du métier de chargé de mission « en action », dans le contexte politique et institutionnel local.

Le premier fichier auquel nous avons eu accès a été fourni par la Direction centrale de la sécurité publique du ministère de l'Intérieur (DCSP) par l'intermédiaire de l'IHESI. Ce fichier, organisé par département et par commune, faisait état de 512 CLS signés au mois de février 2001. Les CLS signés après cette date n'étaient pas recensés et les CCPD n'étaient pas mentionnés. De plus, dans ce fichier n'était pas signalée l'existence d'un chargé de mission.

Nous avons ensuite pris contact avec la cellule interministérielle d'animation et de suivi des CLS, animée par le ministère de l'Intérieur, qui dispose également d'un fichier. Nouvelle difficulté: la liste à laquelle nous avons eu accès par ce biais mentionne pour chaque commune, soit plusieurs responsables (communal et préfectoral) soit un seul responsable (communal ou préfectoral).

Un troisième fichier nous a été fourni par les services de la Délégation interministérielle à la ville (DIV). Il répertoriait 84 animateurs de CCPD ou de CLS. Le fichier n'était pas exhaustif, de nombreuses rubriques n'étaient pas renseignées et bien des adresses étaient manquantes.

À ce stade de nos investigations, la décision fut prise de lancer, à l'aide des trois fichiers consultés, un premier questionnaire en direction des maires signataires d'un CCPD et/ou d'un CLS, visant à repérer les communes ayant recruté un chargé de mission suite à la signature d'un ...

...

CCPD ou d'un CLS ou ayant «spécialisé» un fonctionnaire déjà en poste sur ce type de mission. Pour procéder à ce premier envoi, nous nous sommes appuyés également sur l'Association des maires de France qui disposait d'un quatrième fichier où étaient réunis les noms et coordonnées des maires signataires de CLS ou de CCPD. 1096 adresses sur une base départementale ont été ainsi obtenues à l'aide de l'ensemble de ces listes. Puis, nous avons adressé aux maires de ces communes un courrier sollicitant leur collaboration en vue de l'identification des chargés de mission.

Après deux relances au niveau des mairies pour identifier les animateurs et les chargés de mission CLS ou CCPD, nous avons, à l'aide des fichiers précédents, essayé de compléter ces réponses par une dernière campagne d'appels téléphoniques auprès des maires non-répondants signataires de CLS afin de constituer un fichier le plus complet possible.

ORIGINES, TRAJECTOIRES ET PROFILS DES « CHARGÉS DE MISSION PRÉVENTION-SÉCURITÉ »

par Francis BAILLEAU, Patrice PATTEGAY

Avant d'aborder l'origine, la trajectoire et le profil de ces nouveaux professionnels, chargés au sein des municipalités des questions relatives à la prévention et/ou à la sécurité, il est nécessaire de présenter succinctement les principales caractéristiques des municipalités ayant recruté ou formé des personnes affectées à ces nouvelles missions, liant ou devant lier des actions, des équipements de prévention et de sécurité sur un territoire. Dans une première partie seront ainsi présentées les politiques mises en œuvre par les municipalités ayant répondu au questionnaire postal. Dans un second temps, nous traiterons de l'origine et des trajectoires des professionnels telles qu'elles peuvent être dégagées de l'exploitation d'une partie du questionnaire postal. Enfin sera présentée une

typologie des profils des « chargés de mission prévention-sécurité » qui s'appuiera principalement sur les matériaux rassemblés lors des entretiens conduits en 2003 auprès des professionnels dans les municipalités sélectionnées.

Le cadre d'exercice de la fonction

Les procédures impulsées par l'État confiant aux municipalités la responsabilité de la coordination des politiques de prévention et de sécurité (CCPD, CLS, CLSPD) sont des procédures incitatives ne présentant pas de caractère d'obligation. Dans ce cadre, les municipalités qui acceptent cette nouvelle compétence disposent d'une certaine latitude pour privilégier, au sein d'orientations politiques, tel ou tel « équipement » (dispositifs, structures, personnels, etc.) et pour définir et orienter leur action dans le champ de la prévention et de la sécurité. Deux points ont donc principalement retenu notre attention dans l'analyse des réponses aux questions : 1) les politiques d'équipement des municipalités concernées par le questionnaire, 2) les politiques de prévention ou de sécurité des municipalités étudiées.

247

Les politiques d'équipement

Au niveau des équipements, nous avons pu constater que le volume de moyens mis en œuvre dans les municipalités concernées par notre étude ne dépend pas uniquement de leur taille, mais également des choix opérés en matière d'intercommunalité, qui permettent de multiplier les dispositifs contractuels. Les communes de moins de 50 000 habitants compensent leur faiblesse relative par ce mode d'association. C'est, pour les petites communes aux moyens limités, la possibilité d'accéder à certains des outils disponibles, en particulier un poste de chargé de mission. Le tableau suivant montre que dans leur majorité, les communes de moins de 10 000 habitants ne peuvent financer seules un tel poste.

Taille des communes et existence d'un poste de chargé de mission			
Taille des communes	Existence d'un poste	Nombre de communes	Pourcentage
moins de 10 000 hab.	23	54	42,60%
10 000-20 000 hab.	37	41	90,25%
20 000-50 000 hab.	52	63	82,50%
50 000-100 000 hab.	21	23	91,30%
plus de 100000 hab.	18	19	94,75%

Au-delà du cas des postes mis en commun, le tableau suivant montre que la majorité des municipalités ayant répondu au questionnaire met en œuvre différentes procédures de coopération avec les communes voisines, quelle que soit, par ailleurs, leur taille.

Appartenance à une structure intercommunale		
Structures	Nombre	Pourcentage
- Communautés de communes ou intercommunales	58	26,70%
- Communautés d'agglomérations	72	33,20%
- Communautés urbaines	24	11,10%
- Divers syndicats	20	9,20%
- Aucune structure	10	4,60%
NR	33	15,20%
Total	217	100%

248

Ces communes utilisent également les outils mis au point au début des années 1980 au moment de la naissance de la politique de la ville, les politiques de zonage des quartiers sensibles sur lesquels est focalisée l'attention des responsables municipaux et sont, en principe, concentrés les moyens, qu'ils soient nationaux ou locaux. Mais, malgré les problèmes que peuvent connaître les petites agglomérations, le zonage ne concerne que les villes d'une certaine taille. Ce mode d'appréhension urbaine des problèmes sociaux n'est usité que dans les communes de plus de 10 000 habitants.

Existence d'une zone prioritaire (ZP)		
Types de ZP	Nombre	Pourcentage
- ZP de la politique de la ville	55	25,30%
- Autres zones, principalement Éducation nationale	67	30,90%
- Aucune zone	39	18,00%
NR	56	18,00%
Total	217	100%

Parmi les différents dispositifs relevant spécifiquement du champ de la prévention et de la sécurité, les municipalités en privilégient deux : les polices municipales et les agents locaux de médiation. Nous verrons par la suite que ce ne

sont pas les mêmes municipalités qui privilégient l'un ou l'autre de ces dispositifs.

Dispositifs « prévention / sécurité »		
Présence	Nombre	Pourcentage
Maison de justice et du droit		
- OUI	57	26,30%
- NON	158	72,80%
NR	2	0,90%
Total	217	100%
Groupe local de traitement de la délinquance		
- OUI	27	12,40%
- NON	184	84,80%
NR	6	2,80%
Total	217	100%
Cellule de veille ou de crise		
- OUI	87	40,10%
- NON	119	54,80%
NR	11	5,10%
Total	217	100%
Correspondants de nuit		
- OUI	31	14,30%
- NON	185	85,30%
NR	1	0,50%
Total	217	100%
Police municipale		
- OUI	108	49,80%
- NON	79	36,40%
NR	30	13,80%
Total	217	100%
Agents locaux de médiation sociale		
- OUI	101	46,50%
- NON	106	48,80%
NR	10	4,60%
Total	217	100%
Autres médiateurs		
- OUI, des médiateurs justice	14	6,50%
- OUI, d'autres médiateurs	63	29,00%
- NON	117	53,90%
NR	23	10,60%
Total	217	100%
Autres dispositifs cités en premier rang		
- OUI, des moyens techniques (vidéo, etc.)	29	13,40%
- OUI, des moyens humains (gardiens, etc.)	46	21,20%
- NON	127	58,50%
NR	15	6,90%
Total	217	100%
Autres dispositifs cités en second rang		
- OUI, des moyens techniques (vidéo, etc.)	20	9,20%
- OUI, des moyens humains (gardiens, etc.)	5	2,30%
- NON	177	81,60%
NR	5	2,30%
Total	217	100%

Les dispositifs techniques⁵, qu'ils soient d'ordre partenarial ou pas, ne concernent généralement pas plus du quart des répondants, à l'exception des cellules de crise (40,10%) mais la définition de ce type de dispositif varie fortement selon les municipalités. Les moyens purement humains (différents types de médiateurs, gardiens, polices municipales, etc.) rencontrent plus d'adhésion de la part des municipalités, à l'exception des correspondants de nuit qui ne concernent qu'un petit nombre d'entre elles (14,30%).

Au regard du grand nombre de mesures ou de dispositifs qui se sont succédé depuis la mise en place des différentes procédures locales de prévention et de sécurité :

- les conseils communaux et départementaux de prévention de la délinquance en 1983 (CCPD et CDPD);
- les contrats d'action de prévention en 1985 (CAP);
- les contrats d'action de prévention et de sécurité en 1989 (CAPS);
- les projets locaux de sécurité en 1992;
- les plans départementaux de sécurité en 1995;
- et, enfin, les contrats locaux de sécurité en 1997 (CLS), remplacés par les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD),

il est difficile de répertorier l'ensemble des mesures ou dispositifs qui ont pu être mis en place, d'autant que si certains ont été abandonnés en cours de route, d'autres se sont superposés à ceux déjà existants et d'autres, enfin, n'ont fait que changer de sigle. Aussi, afin de faciliter l'analyse, nous avons retenu, pour classer ces mesures ou dispositifs, le ministère le plus impliqué ou le plus directement concerné⁶.

L'analyse des informations concernant les dispositifs ou mesures mis en place par les communes, en tenant compte, d'une part, de la présence ou de l'absence d'une zone d'intervention prioritaire, d'autre part, de la taille des villes, a permis de distinguer trois groupes de communes.

- 1) Les petites communes disposant de peu de dispositifs contractuels « politique de la ville » (0,1) et de dispositifs « ministère de la Justice » (maximum 3) : elles font généralement partie d'une communauté de communes et sont sans zone d'intervention prioritaire.

♦♦♦♦

(5) Parmi les municipalités concernées certaines ont mis en place, à leur seule initiative, certains moyens techniques de prévention ou de sécurité, par exemple des systèmes de vidéosurveillance, des alarmes dans les bâtiments ou dans certains équipements de la municipalité (piscine, gymnase, parking, etc.), des programmes de renforcement de l'éclairage public, etc. Ces équipements peuvent être gérés directement par les municipalités ou la gestion en être déléguée à des entreprises privées. D'autres ont pu s'associer avec l'Éducation nationale pour sécuriser les bâtiments scolaires ou les abords des écoles, avec également les offices HLM pour protéger des voies de circulation ou certains accès, etc. Ces différents dispositifs techniques sont, dans certains cas, exploités d'une manière partenariale avec les institutions directement concernées et d'autres institutions, principalement la police municipale ou nationale.

♦♦♦♦

(6) La majorité des dispositifs qui ont été cités par les répondants sont des dispositifs contractuels qui relèvent généralement d'une coordination ou d'un partenariat entre les principaux ministères concernés par ces politiques locales de prévention et/ou de sécurité : ministère de la Ville, de la Justice, de l'Intérieur. Au sein de ces dispositifs nous avons distingué ceux qui concernaient principalement le fonctionnement des institutions du ministère de la Justice (maison de la justice et du droit, permanence d'aide aux victimes, etc.) de ceux concernant principalement le fonctionnement du ministère de l'Intérieur (adjoints de sécurité, ALMS, agents de coordination police municipale et nationale, assistantes sociales dans les commissariats, etc.) ou celui du ministère de la Ville (CAPS, VVV, etc.).

- 2) Les communes de moins de 50 000 habitants qui ont mis en place au moins trois dispositifs contractuels, et jusqu'à sept (ministères de la Justice, de la Ville et de l'Intérieur): elles se distinguent par le fait qu'elles ont également une zone d'intervention prioritaire et appartiennent à des communautés d'agglomérations ou à des syndicats intercommunaux.
- 3) Les communes qui ont mis en place le plus de dispositifs (ministère de la Justice et/ou de l'Intérieur): ce sont naturellement les communes de plus de 50 000 habitants, avec zone d'intervention prioritaire, faisant partie d'une communauté urbaine, et ces communes disposent d'au moins trois dispositifs contractuels relevant de la politique de la ville.

Les politiques de prévention ou de sécurité

Du point de vue du contenu des politiques, les réponses au questionnaire confirment la permanence d'une opposition ancienne qui se perpétue entre deux types de politiques de prévention⁷: l'une, basée sur des moyens humains dans une optique de prévention générale et d'éducation, l'autre, plus réactive, s'appuyant essentiellement sur des moyens humains ou techniques de surveillance et de protection.

Dans le premier cas, nous observons généralement une présence humaine importante, assurée par différents types de médiateurs et de multiples outils de concertation. Dans le second, sont plus souvent présents différents dispositifs techniques de surveillance ou de protection en liaison avec la présence d'une police municipale. L'opposition entre ces deux types de politiques se structure principalement autour de la présence ou de l'absence d'une police municipale. On constate en effet que, le plus souvent, lorsque la police municipale est présente, les agents locaux de médiation sociale (ALMS) et les correspondants de nuit sont absents ou faiblement représentés. À l'inverse, si les médiateurs sont présents, il n'y a généralement pas de police municipale. Ces choix locaux contrastés sont emblématiques des

.....
 (7) « En pratique, deux grands modèles ont cours actuellement. L'un est nommé *situationnel*... s'adressant plutôt aux victimes potentielles, il vise d'abord à modifier les situations pour les rendre moins favorables aux comportements incriminés ou aux incivilités... Pour désigner l'autre grand modèle, on parle plutôt de *prévention sociale*: il s'agit de programmes généraux, dont les destinataires sont souvent moins précisément ciblés. »
 [Robert, 1991]

difficultés rencontrées concrètement pour faire travailler ensemble, dans le cadre d'un projet local, les acteurs appartenant traditionnellement au champ policier et ceux liés au monde du travail social.

Cette opposition s'affiche généralement dans la dénomination retenue par les municipalités pour le poste de chargé de mission. Lorsque seul le terme « sécurité » est présent dans l'intitulé du poste, la police municipale est le plus souvent présente seule. À l'inverse, lorsque dans l'intitulé le terme « sécurité » est absent, les médiateurs (ALMS) sont plus souvent représentés. Lorsqu'on retrouve dans l'intitulé du poste le terme de sécurité et celui de prévention, le plus souvent la police municipale et les ALMS sont conjointement présents.

Origines et trajectoires des professionnels en charge de la sécurité et/ou de la prévention

252

Prise entre des enjeux et des logiques techniques et politiques, la fonction de « chargé de mission prévention-sécurité » renvoie à une variété de statuts, à une diversité d'intitulés de poste, à un éclatement d'activités et à une inégalité de prérogatives. La construction d'un groupe professionnel, fondée sur le partage d'une vision du monde, d'une culture commune et d'intérêts professionnels concordants, ne semble pas à l'ordre du jour. Les chargés de mission apparaissent comme un ensemble professionnel morcelé, composé d'individus relativement isolés du fait de la diversité de leurs parcours, de leurs statuts, de leurs rôles, pris dans la gestion des contingences locales et n'ayant pas une conscience claire de leur avenir ou de la dimension collective de leur activité. L'enjeu de l'analyse, à défaut de trouver une identité commune, un parcours semblable, un profil de formation, etc., était de tenter d'ordonner les différents profils.

Intitulé du poste occupé	Présence de la PM et/ou des ALMS dans les communes		
	PM	Ecarts	ALMS
	%	PM/ALMS	%
Sécurité (22 cas)	68,20	+ 36,40	31,80
Prévention, tranquillité publique, citoyenneté (27 cas)	33,35	- 22,20	55,55
Médiation (5 cas)	40,00	- 40,00	80,00
Prévention, tranquillité publique et sécurité (35 cas)	71,40	+ 11,40	60,00
CCPD, CLS (23 cas)	47,80	+ 11,45	36,35
Politique de la ville, développement et sécurité ou prévention (23 cas)	34,80	- 4,35	39,15
Politique de la ville, développement local (20 cas)	50,00	0	50,00
Services municipaux : jeunesse, loisirs, famille, action sociale, etc. (10 cas)	60,00	0	60,00
Autres ou sans précision (29 cas)	55,15	+ 10,35	44,80

La formation initiale

Les réponses au questionnaire ont fait apparaître différents profils selon les formations initiales suivies. La principale distinction, on va le voir, se situe entre les chargés de mission ayant un niveau supérieur à bac +3 et un diplôme en relation avec les politiques de la ville, et ceux ayant un niveau bac +2 et une formation dans un domaine général.

On observe d'abord que la majorité des chargés de mission qui ont répondu aux questions concernant la formation initiale (NR = 27,20 %) a un niveau d'études élevé (licence et plus : 65,20 %) et que, parmi eux, les détenteurs d'un diplôme de 3^e cycle sont majoritaires.

Niveau des diplômes obtenus		
Types de diplôme	Nombre	Pourcentage
- CAP, BEP	9	4,10%
- Brevet, BEPC	5	2,30%
- BAC	19	8,80%
- BAC + 2	22	10,10%
- BAC + 3 ou + 4	41	18,90%
- DESS, DEA, Doctorat	62	28,60%
NR	59	27,20%
Total	217	100%

Par rapport à ce niveau de formation initiale, on voit se dessiner très nettement une opposition entre deux générations : les personnes de 40 ans et moins, qui ont majoritairement un diplôme de 3^e cycle, et les plus âgés, dont la formation initiale est moins poussée (la médiane passe à bac +3 ; +4 pour les 49 ans et moins, à bac +2 pour les 50 ans et plus).

Niveau de formation initiale	Âges							
	29 ans et moins		39 ans et moins		49 ans et moins		50 ans et plus	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
CAP-BEP-BEPC	1	3.05	2	3.70	7	18.90	4	16.00
BAC	4	12.10	3	5.55	5	13.50	5	20.00
BAC + 2	3	9.10	8	14.80	6	16.20	5	20.00
BAC + 3;+4	7	21.20	11	20.40	13	35.45	6	24.00
3e cycle	18	54.55	30	55.55	6	16.20	5	20.00
Total	33	100	54	100	37	100	25	100

Parmi ceux qui sont titulaires d'un diplôme de 3^e cycle, les origines disciplinaires se répartissent comme suit :

Champs d'obtention des diplômes de 3e cycle (56 réponses)			
Intitulés des champs		Nombre	Pourcentage
A	Développement local, aménagement urbain, politique de la ville, urbanisme	23	41.05
B	Droit, sciences politiques, administration, sciences économiques, politiques sociales, politiques publiques locales	18	32.15
C	Sécurité, criminologie, conflit, négociation, médiation	12	21.40
D	Travail social, sociologie, psychologie, sciences de l'éducation	3	5.35
Total		56	100

Ces formations initiales de 3^e cycle sont toutes fortement en relation avec le champ d'activité professionnelle dans lequel s'inscrit le poste de chargé de mission. Leur choix est donc le fruit d'une orientation précoce vers ce type de poste, ce qui explique le « jeune âge » des répondants ayant acquis un diplôme de 3^e cycle en formation initiale. De plus, la majorité des formations suivies par les répondants correspond à des disciplines nouvelles ou à des intitulés nouveaux dans l'enseignement universitaire [A + C]. Les disciplines plus anciennes [B et surtout D] sont moins représentées. La coupure générationnelle signalée précédemment est renforcée par le fait que les plus âgés ne pouvaient pas participer aux formations universitaires de 3^e cycle de type A et C qui, pour la majorité d'entre elles, n'existaient pas au moment de leur formation initiale.

La trajectoire professionnelle

L'occupation du poste de chargé de mission est en général plutôt récente, comme le montre le tableau suivant. Elle correspond très majoritairement au lancement, par le ministère de l'Intérieur, de la procédure du contrat local de sécurité (1997). Seulement 16,10 % des postes ont été occupés par les répondants en relation avec l'existence

d'un CCPD, c'est-à-dire avant 1997, alors que 71 % des personnes interrogées occupent leur poste depuis 1998.

Date d'entrée dans le poste actuel		
Date	Nombre	Pourcentage
- Avant 1997	35	16,10%
- 1998	20	9,20%
- 1999	21	9,70%
- 2000	25	11,50%
- 2001	47	21,70%
- 2002	41	18,90%
NR	28	12,90%
Total	217	100%

Parmi ceux qui occupent aujourd'hui un poste de chargé de mission, un tiers (33,30 %) avait, avant cette date, occupé un poste semblable mais dans une autre municipalité.

Types de poste occupé antérieurement	Ages							
	29 ans et moins		39 ans et moins		49 ans et moins		50 ans et plus	
	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%
Oui, poste dans le social	5	14,70	23	40,35	18	36,00	16	36,35
Oui, poste dans la sécurité	4	11,75	12	21,05	5	10,00	4	9,10
Oui, poste politique de la ville	3	8,80	7	12,30	2	4,00	3	6,80
Non, aucune relation	2	5,90	4	7,00	12	24,00	5	11,35
Sans objet	8	23,55	4	7,00	1	2,00	2	4,55
Non-réponses	12	35,30	7	12,30	12	24,00	14	31,80
Total	34	100	57	100	50	100	44	100

255

La majorité des personnes ayant 40 ans et plus déclare avoir occupé un poste en relation avec le poste actuellement occupé, dans la majorité des cas un poste dans le social. Il est intéressant de retenir à ce stade que les répondants âgés de 30 à 39 ans ont occupé auparavant des postes, soit dans la sécurité (21,05 %), soit dans les politiques de la ville (12,30 %) à un taux beaucoup plus élevé que les plus âgés (chez lesquels le taux de non-réponses est plus important).

Les profils des chargés de mission

À l'hétérogénéité des trajectoires professionnelles répond un relatif éclatement des profils de poste et des activités

exercées. On a pu, à partir des interviews des chargés de mission des dix sites, distinguer trois pôles d'activité qui, en se combinant, décrivent des configurations locales concrètes différentes d'occupation du poste. Si, dans certaines configurations, les chargés de mission peuvent se sentir stabilisés, valorisés ou reconnus, dans d'autres, comme on le verra, les situations sont plus difficilement vécues.

Les éléments d'une typologie

Trois « pôles d'activité » balisent le spectre du métier de « chargé de mission prévention-sécurité ».

L'expertise technique

Un pôle d'activité s'organise autour de l'expertise technique. Il implique une connaissance approfondie d'un champ ou d'un secteur professionnel, et permet de développer des activités de conseil. Le chargé de mission est alors un technicien dont le savoir est issu d'une profession classique⁸.

Seuls les chargés de mission issus de la police se définissent à partir de la figure de l'expert. Ils mettent en avant leurs compétences techniques, en particulier, dans l'extrait d'interview suivant sur le plan de la réglementation : *« Je me suis trouvé confronté à une énorme demande des élus et des autorités municipales pour mieux connaître la fonction de police dans un sens très large, pour mieux connaître le champ d'application des différents règlements, pour être en fait un conseiller, un technicien. Pour cadrer l'opération, qu'il s'agisse d'un service d'ordre, de réformes à mettre en place, on voulait avoir l'avis du technicien que je suis. [...] Le terme d'expert est adapté. Quand je suis arrivé, j'ai reconnu le terrain. Cela participe à la reconnaissance des compétences par les autres. Par ailleurs, le mot d'expert m'y fait penser ; mon rôle consiste à suivre l'évolution des textes. »*

L'encadrement

Un deuxième pôle d'activité se structure autour de l'encadrement de personnels. Il implique une position de

....

(8) On rappelle qu'on entend par *profession* la détention d'un savoir spécialisé, l'exercice d'un monopole sur un secteur d'activité et le contrôle de l'accès au corps.

chef de service, une relation hiérarchique ascendante et descendante, et renvoie à une activité « classique » au sein des municipalités. Cette activité de chef de service est toutefois présentée par le chargé de mission comme étant en décalage avec le fonctionnement ordinaire d'une municipalité. Tant du point de vue des horaires de travail que de celui des relations avec la hiérarchie administrative, ce poste est « à part ».

Un des chargés de mission interrogés se définit essentiellement comme chef de service. L'encadrement et le management d'agents de médiation qui « occupent le terrain » constituent l'essentiel de son activité. *« Il y a cinquante agents de médiation dans ce service. [...] Cela m'oblige à être tout le temps performant. C'est une mobilisation de chaque instant. Sur ce type de poste, il ne faut pas compter ses heures. Hier soir, à 23 heures, j'étais à l'inauguration d'un cinéma. Le matin, on prend à 9 heures et on ne sait pas à quelle heure on finit le soir. »*

La méthodologie de projet

Un troisième pôle d'activité relève de la méthodologie de projet intra et interinstitutionnelle. Il suppose moins la détention d'un savoir technique sur la sécurité ou la prévention que la mobilisation de compétences pour coconstruire des discours et des actions : compétences en termes de procédures et de stratégies, de diffusion et de mise en forme de l'information, d'animation de groupes, de recherche de financements croisés, etc. Ce pôle se construit à partir des missions assignées, mais également de manière autodéterminée pour résister à la fragilité du poste. Pour se maintenir dans un poste précarisé par les alternances politiques, le méthodologue peut mettre en avant des compétences objectives et des dispositions à l'objectivité.

Dans notre échantillon, nombreux sont les chargés de mission qui mettent en avant des compétences méthodologiques. C'est, de loin, le pôle d'activité le plus valorisé. Un des chargés de mission se reconnaît pleinement sous cette figure. *« Pour moi, c'est en priorité un travail de chargé d'étude qui s'applique à la sécurité. C'est avant tout la*

méthode de travail appliquée à un thème. C'est un travail de diagnostic, d'entretiens, de questionnaires, de récupération d'informations quantitatives et qualitatives, avec des phases de diagnostic, de concertation et, dans une dernière phase, quand on a vu tout le monde, de mise en place des actions qu'on a décidées en commun. Je ne suis pas une gestionnaire ou une experte du sujet, je suis plus dans l'ingénierie et dans la polyvalence.»

Ces compétences de méthodologue ou de chargé d'étude et de coordinateur permettent une continuité des missions malgré le changement de majorité municipale. «*Début 2002, on a remis toutes les fiches-actions. Sur le texte signé en 2000 avec l'ancienne municipalité, la nouvelle municipalité a simplement enlevé deux fiches: une des fiches portait sur les ALMS, et comme le maire a fait sa campagne autour de la création de la police municipale, dès qu'il est arrivé, il s'est employé à recaser les ALMS et à annoncer la création de la police municipale. À partir de là, on nous a demandé de nous concentrer sur la mise en place de la police municipale, notamment dans son aspect administratif. Cela a été une nouveauté. Je m'occupais des papiers avec la préfecture: des enquêtes ont été conduites auprès des personnes susceptibles d'être recrutées comme policiers municipaux. Cela a été très intéressant: il est toujours intéressant de participer à la création d'un service. D'où, pour moi, l'importance de rester polyvalente. C'était nouveau, mais je n'allais pas fermer les portes en disant que ce n'est pas mon profil de poste. On se rend compte que dans l'administration on ne peut pas tout connaître, et quand on travaille sur un domaine nouveau il y a toujours des gens qui le connaissent; il existe des modèles pour tout, il suffit de chercher et ce n'est jamais insurmontable.»*

Des figures métissées

Ces trois activités principales peuvent à l'occasion s'exclure mutuellement mais, le plus souvent, elles se combinent dans une activité «tout-terrain» qui mêle des

activités d'expertise, d'encadrement et de méthodologie de projet. Trois figures métissées principales se dégagent des observations de terrain.

Chef de service et méthodologue

« Il y a des moments où j'ai l'impression d'exercer plusieurs métiers. Aujourd'hui, j'ai un métier classique de chef de service municipal avec des relations hiérarchiques, un encadrement intermédiaire qui encadre des agents de base. Il y a tout ce qui est lié à ce mode d'encadrement, à la gestion d'équipes, au management. C'est un métier en soi. Le cœur de mon métier est aussi d'être facilitateur de lien entre les institutions. Être au centre de ce dispositif sans en être le pilote. C'est du "go between" entre les différents interlocuteurs. Par ailleurs, je suis pilote municipal de la transversalité entre les services municipaux. Je suis pilote municipal, mais dans l'interinstitutionnel, je ne suis plus pilote mais facilitateur. »

Cette position particulière, qui consiste à la fois à faire et à rendre possible, renvoie à des compétences et des responsabilités différentes. D'un côté, le chargé de mission fait dériver son opérationnalité de l'objectivité, de la connaissance des différentes institutions et de leurs cultures professionnelles. De l'autre, il est efficace du fait de sa proximité avec telle ou telle institution. *« Je n'utilise pas d'outil, je suis l'outil principal de cette culture commune. Il suffirait de pas grand-chose pour que chacun se referme sur son champ d'action. J'ai l'impression que ce qui me permet d'exercer cette fonction aujourd'hui, c'est la capacité à absorber pour une part les cultures professionnelles différentes. »*

Souvent, ces figures ne sont pas ainsi « cadrées » au départ, elles se construisent progressivement. *« Le poste que j'occupe aujourd'hui n'est pas très bien défini. On est en même temps à la mairie, avec la dimension de conduite de projet que j'ai apportée ici, et il y a aussi à proprement parler l'investissement sur le terrain. Après, s'est ajouté un rôle de chef de service, c'est-à-dire d'encadrement de personnes. Mes collègues qui ont des postes similaires dans les autres communes sont plus axés sur la conduite*

de projet et la coordination. Moi, ça s'est un petit peu étendu à d'autres choses, et s'il y a une formation bien adaptée, je pense sincèrement que d'avoir fait de la psychologie sociale, c'est extrêmement important. Même dans le domaine de la sécurité.»

Expert et méthodologue

Dans une structure intercommunale, une chargée de mission développe des activités de projet nécessitant des compétences méthodologiques, mais elle développe également des activités d'information technique et de conseil aux élus sur des champs sur lesquels il leur manque des connaissances. *«Mon métier, je pense que c'est la coordination d'acteurs. Il y a une mission d'analyse permanente de la situation locale; il y a une mission de coordination, de médiation, de mise en relation des partenaires; il y a une mission de développement, et puis il y a une mission de conseil aux élus. On travaille réellement en binôme quotidien avec un élu délégué à la prévention de la délinquance, et on a des rapports fréquents (une à deux fois par mois) avec l'ensemble des élus communautaires sensibles à cette question. On est une structure récente, on a une organisation récente; peut-être que ça s'essoufflera, mais aujourd'hui, on a des relations fortes avec les élus.»*

Cette figure se trouve principalement dans des municipalités ou des intercommunalités qui conçoivent leur investissement dans le champ de la sécurité et de la prévention essentiellement comme une coordination de services et de moyens qui existaient déjà par ailleurs.

Expert et chef de service

Entre une position de chef de service municipal de prévention et de sécurité et une position d'expert de la sécurité et de la prévention sur la commune, des confusions peuvent émerger et être entretenues. Le chargé de mission peut alors devenir, en quelque sorte, un représentant de la police à la fois pour les élus, les services municipaux, et la population. *«Ma deuxième utilisation est d'être l'interface avec les services de police. Clairement, il n'y a qu'une ligne de téléphone qui arrive au commissariat, c'est la*

mienne. Dès qu'on a besoin de la police dans des actions, il faut que ça passe par moi. Je suis le "pote" du commissaire dans la représentation, ou peut-être celui qui pourra lui dire les choses un peu différemment. Tous les services municipaux fonctionnent comme ça aujourd'hui.»

«Avant, je n'avais des relations en direct qu'avec le commissaire. Aujourd'hui, j'ai aussi des relations en direct avec le commandant responsable de la police de proximité, avec les deux lieutenants responsables des secteurs de police de proximité, quelquefois avec les brigadiers. Avec les trois derniers commissaires, on était dans cette démarche, sur l'idée que je suis un peu de la maison. Cette capacité n'est pas transposable à un autre cadre municipal. Elle est ma propriété à moi. Cette relation est aussi personnalisée avec les services de la PJ, les RG. Six ans de relations avec les services de police permettent aussi cette relation. Cela vaut aussi pour mes homologues : on s'est tous créé un réseau au sein de la police qui nous permet d'y évoluer. Et on a été sur la police de proximité des VRP de la démarche gouvernementale. On savait avant la police (on lisait les textes), on était plus au courant de ce que c'était, de sa doctrine d'emploi, de son organisation sur le terrain que ne l'étaient les commissaires de police dans les circonscriptions. On pouvait consacrer du temps à l'étude de ce dossier. On avait, par le biais de l'IHESI, un réseau qui nous permettait de connaître la réforme avant même la réforme.»

Le « mal-être » des chargés de mission : une fonction transitoire ?

Ce métissage des activités ne va pas sans provoquer un « mal-être », voire du désarroi chez les chargés de mission, en particulier à cause de l'absence de définition précise de la mission. *«Les missions ne sont pas tellement définies. Elles s'affinent au bout de quelques mois. [...] Pas facile, ça bouscule beaucoup de choses. Prévention à partir d'où ? Sécurité jusqu'où ? [...] Maintenant, c'est vrai que j'aimerais*

une lettre de mission parce que j'ai l'impression d'un flou [...] la tranquillité publique, je vois à peu près ce que c'est [...] mais je dois également traiter la sécurité civile (je ne peux y passer suffisamment de temps). Et surtout, on me demande de traiter la sécurité routière, sans que ce soit pour autant très clair: on ne me donne pas clairement la délégation au sein de la municipalité, ce qui fait que je ne suis jamais sûre que c'est moi qui dois aller aux réunions...»

À cela s'ajoute qu'en termes de reconnaissance, le chargé de mission est parfois en situation ambiguë. S'agissant du contenu même de son activité, il peut être perçu comme responsable d'actions dont il n'est pas le pilote. Par ailleurs, son activité de pilotage interinstitutionnel n'est pas toujours perçue et reconnue clairement. *«Je ne suis pas complètement un cadre municipal, je ne suis pas un flic, pas un magistrat, pas un travailleur social, mais je suis un peu le pilote de tout cela. Même si les dispositifs institutionnels ne nous placent pas en situation de pilotage, globalement ça se construit ainsi de manière empirique, avec des choses amusantes. Je me suis retrouvé dans des réunions avec des habitants où je me faisais engueuler comme la police. À une époque je l'ai mal vécu. On n'est pas institutionnellement reconnu, quelquefois on regarde avec envie le statut des chefs de projet du contrat de ville. Nous sommes des cadres municipaux, on rend compte avant tout au maire de notre action, mais on est interpellé par les autres institutions comme étant pilote, garant de l'action menée.»*

Un des ressorts de la possibilité de faire du lien entre différentes institutions réside dans le fait de n'appartenir véritablement à aucune. Ce qui n'est pas sans poser de problèmes de reconnaissance au sein de l'institution employeuse. *«Je ne suis pas sûre que mon DG ait une vision très claire de ce que je fais. À la limite, il y a peut-être un manque de reconnaissance en interne. Les partenaires ont plus la vision de ce que je fais. L'intérêt de cette animation est en revanche reconnu et partagé. C'est plutôt à l'intérieur de la collectivité que la reconnaissance est insuffisante. Ce qui ne joue pas en notre*

favor, c'est qu'on est incapable d'évaluer correctement l'impact de nos actions. On a beaucoup de mal à valoriser ce qu'on fait.»

Ce mal-être est renforcé, pour une partie d'entre eux, par une incertitude relative au statut. *«Je suis contractuelle. Quel passage vers la fonction publique territoriale? Les concours sont très loin de mon activité quotidienne. On est beaucoup de contractuels dans le service politique de la ville; il n'y a qu'un ingénieur sur dix personnes. Comment les choses vont-elles évoluer?»*

«On est là sans être là, on est reconnu sans être reconnu, on n'est pas fonctionnaire, on n'a pas de statut. On n'est pas suffisamment légitimé comme coordonnateur par les services extérieurs. On a du mal quelquefois à trouver une légitimité auprès des services de l'État. L'utilité des instances de concertation est claire, on est vraiment la personne qui permet aux gens de se mettre autour de la table et de créer les conditions presque logistiques pour que ça puisse se faire. C'est notre rôle, finalement il est très limité. On ne fait pas, on ne décide pas, on crée juste les conditions pour.»

Dans ces conditions, l'une des chargées de mission rencontrées souhaite aujourd'hui changer d'activité. *«Je n'ai pas du tout envie de continuer dans cette voie-là. Parce que je pense qu'après plusieurs années, c'est une perte d'énergie. Ce n'est pas là qu'il faut travailler. Et puis c'est par lassitude aussi, parce qu'au bout de cinq ans, j'ai envie de faire autre chose.»* D'après elle, pour exercer un tel métier, il faut non seulement des compétences spécifiques (qu'elle considère détenir pour partie), mais aussi une taille critique des agglomérations: ce métier ne peut exister et se développer que dans les grandes villes. *«Je n'ai pas l'impression d'avoir un métier. Sincèrement, j'ai le sentiment depuis mes premières expériences professionnelles, contrairement à ce qu'on pourrait penser, de m'appuyer beaucoup sur ma formation. [...] Je pense que ma formation de sociologue, et notamment mes compétences en psychologie sociale et en sociologie des organisations, m'ont permis des tas d'ouvertures; et une capacité à intégrer de multiples problématiques de façon*

aisée. [...] Si je pense qu'il y a une bonne manière d'accomplir les missions de ce poste – je dis poste parce que, encore une fois, je ne suis pas sûre que ce soit un métier – c'est quand je vois comment mon collègue de XX travaille. Il arrive à impulser des choses, à faire que les gens se rencontrent. D'abord parce qu'il a une très bonne vision des choses, une vision territoriale, il est assez excellent. Et donc, quand on lui dit de travailler sur tel quartier, il est en capacité de voir quelles sont les faiblesses et les forces sur ce quartier, et il va jouer à partir de ça. Si c'est du domaine de l'Éducation nationale, il va jouer là-dessus. Il a certains moyens complémentaires, comme des stagiaires magistrats. Ça l'aide. Il se nourrit aussi beaucoup de travaux de réflexion et de recherches. Si effectivement il y a un métier qui est en train de se créer, il a les premiers éléments de ce qui devrait être fait. Mais cela concerne les grandes villes, pas les petites villes comme XX... »

Les chargés de mission interviewés nous ont souvent dit que le poste qu'ils occupaient aujourd'hui représentait une opportunité d'exercer des compétences acquises ailleurs ou une opportunité d'acquérir des ressources pour pouvoir les investir ailleurs : le poste est souvent valorisé en tant que poste formateur, en ce sens qu'il favorise l'acquisition de compétences dans des domaines variés ou qu'il permet la constitution d'un réseau. Mais on ne voit pas, chez eux, se dessiner quelque chose de l'ordre d'une « vocation » à occuper un tel poste. Le poste se situe, pour les personnes interviewées, comme un moment d'un parcours ou une étape dans une carrière. Il n'est pas l'horizon professionnel dans lequel les chargés de mission envisagent de s'épanouir. Sans doute, l'importance, parmi les plus jeunes, de ceux ayant suivi des formations de 3^e cycle dans ce champ modifiera progressivement ce jugement à condition, comme le faisait remarquer l'un des chargés de mission interviewés, qu'ils obtiennent un poste dans des villes suffisamment importantes et qu'ils bénéficient également d'une reconnaissance statutaire.

Conclusion

Le recours initial à la notion d'expert, dans le cadre de la présentation du projet de recherche, servait à tester l'hypothèse du développement et de la consolidation d'un certain nombre d'éléments pouvant servir de base au métier de « chargé de mission prévention-sécurité ». Le métier, nous le savions, n'existait pas, mais la question se posait de savoir si des éléments émergents pouvaient servir de base à la construction d'un véritable métier. La question de la reconnaissance des chargés de mission en experts se joue au moins sur deux « scènes » : une scène politique et une scène technique.

Sur la scène politique locale, les chargés de mission ne sont guère sollicités comme experts. Ils interviennent au sein d'une représentation de la nature des problèmes – et donc en partie de la nature des réponses – qu'ils n'ont pas contribué à produire. Les postures politiques, plutôt préventives ou plutôt sécuritaires, qui tracent une ligne de partage entre les municipalités, sont des « données » à partir desquelles les professionnels sont sollicités pour intervenir. Il n'y a pas de demande d'expertise, de commande d'expertise, sur les options politiques prises par les municipalités. Sur ce champ, celui qui est censé savoir est l'élu. Ou plutôt, les orientations politiques en matière de « prévention-sécurité », au sein desquelles les chargés de mission développent leurs activités, sont de la compétence et de la responsabilité du champ politique : le maire peut se faire élire ou se faire battre sur des questions qui touchent aux modes de prise en compte de problèmes liés à la sécurité.

Nous pouvions penser que les politiques locales de « prévention-sécurité » allaient vers une homogénéisation, liée à une meilleure qualification technique, une meilleure formation des acteurs, ainsi qu'au développement de meilleurs outils d'intervention. On constate plutôt en réalité que le champ de la sécurité est aujourd'hui le champ politique par excellence, celui autour duquel des oppositions se structurent, des discours se confrontent, du sens est produit [Mary, 2003].

Sur la scène technique locale, les chargés de mission ne sont guère reconnus comme experts. Cette reconnaissance supposerait qu'on les crédite d'un savoir relativement spécifique sur un domaine relativement circonscrit. En fait, le chargé de mission est loin de pouvoir détenir le monopole de la connaissance légitime dans le champ de la sécurité et de la prévention. Cependant, il peut être perçu comme un représentant légitime d'un savoir certifié sur ces domaines.

Il est instructif de constater que ceux, parmi les personnes interviewées, qui tendent le plus à se reconnaître et à être reconnus comme experts sont issus du monde policier. Ajoutons qu'il s'agit d'une reconnaissance en tant qu'experts de la sécurité. On n'a pas constaté l'émergence locale de nouveaux professionnels susceptibles de produire des discours et de l'adhésion sur un objet relativement spécifique, la sécurité et la prévention, voire la «sécurité-prévention», c'est-à-dire un objet qui n'appartiendrait ni au champ de la police ni au champ du travail social. À défaut, on voit apparaître sur les scènes locales des professionnels, en reconversion ou parfois à la retraite, qui interviennent autrement que par le passé (au sein d'un autre corps professionnel), mais sur une conception «classique» de la sécurité. C'est l'équation qu'on a retrouvée dans un certain nombre de discours, selon laquelle un policier est un professionnel de la sécurité et que pour être professionnel de la sécurité il faut être ou avoir été policier.

On n'a pas entendu, en miroir, de travailleurs sociaux revendiquer une position d'expert sur le champ de la prévention. Cependant, on a eu accès à des discours de délégitimation des actions menées, par les chargés de mission, dans une logique de prévention. La «prévention-sécurité» est un objet n'appartenant en propre à personne. Et concrètement, sur les scènes locales, la légitimité des analyses et des interventions concernant la sécurité d'un côté, la prévention de l'autre, appartiennent aux corps constitués (police et travailleurs sociaux) qui, interrogés aujourd'hui, ont tendance à préférer le *statu quo* plutôt qu'à engager des partenariats dont ils ne sont pas sûrs de sortir indemnes.

Parce qu'ils sont pris dans ces scènes politiques et techniques locales, les chargés de mission ne se reconnaissent

pas comme des experts, bien qu'une partie d'entre eux dispose des titres et des connaissances qui suffisent, ailleurs, à cette reconnaissance. Parce qu'ils ne sont pas sollicités, requis ou reconnus comme tels, ce ne sont pas des experts. Mais leurs activités relèvent-elles de l'expertise? Cette position des chargés de mission sur la scène locale est analysée plus en détails à partir des regards des autres acteurs dans l'article de Jacques de Maillard et de Jacques Faget.

Les institutions ayant un rôle de formation, d'information ou de conseil auprès de ces professions (DIV, INHES, ministères de la Ville, de la Justice ou de l'Intérieur, etc.) insistent généralement sur les tâches de diagnostic, d'évaluation, de production des connaissances dévolues aux chargés de mission. Or, ce discours institutionnel semble assez peu correspondre à leur réalité quotidienne. L'exploitation du questionnaire, notamment de la question à laquelle nous demandions aux répondants de choisir, parmi une liste d'activités, les cinq principales en les classant par ordre d'importance (hiérarchisées par coefficients de points en fonction de leur classement) montre clairement l'image que se font ou que veulent bien nous donner les chargés de mission de la nature des tâches qu'ils effectuent.

Animation du partenariat et des institutions	631 points
Conception et mise en œuvre d'actions	515 points
Conseil aux élus	461 points
Interface entre la population et les institutions	404 points
Encadrement du personnel	301 points
Recherche de financements et préparation des budgets	260 points
Évaluation des actions	178 points
Production de connaissances	158 points
Production du discours municipal	134 points

Ces résultats montrent notamment la tendance à ne pas vouloir se présenter comme expert en matière de prévention et de sécurité, mais aussi certaines contradictions, comme celle qui consiste à souligner le rôle de conseil à l'élu tout en refusant catégoriquement de se présenter comme participant à la production du discours municipal. Il apparaît globalement que le trait dominant de l'activité n'est pas celui d'un expert au sens technique du terme, qui pourrait être affecté à la production de connaissances, à

l'évaluation des actions, etc. Ce n'est pas non plus un simple rôle de gestion de choix politiques préexistants. Ce n'est pas non plus un simple rôle d'animation et d'interface.

Selon leur positionnement dans l'organigramme municipal, leur accès aux élus, leur expérience et donc leur âge, une minorité de chargés de mission peut s'affirmer comme des personnages clés dans la production locale de sécurité, ayant une grande autonomie d'action et jouant un véritable rôle de « conseiller du Prince » qui s'appuie sur une bonne connaissance du terrain, des procédures, des différentes approches et un réseau solide de relations qui leur permet d'être bien informés. Une autre minorité s'avère être de simples exécutants, de rang subalterne. La majorité d'entre eux semble « flotter » dans des rôles encore assez peu définis, caractérisés par une relative dépendance par rapport à l'exécutif ou à la structure administrative mais bénéficiant de marges d'autonomie qui se distribuent différemment selon les sites.


La tâche accomplie est souvent décrite comme une mission à caractère polyvalent et temporaire, comme une série d'activités articulées de façon plus ou moins cohérente que les chargés de mission disent « découvrir en marchant » et qu'ils doivent construire. Le profil de poste est généralement peu précis, et la personnalité de celui qui l'occupe contribue largement à en définir les contours. Moyennant quoi les chargés de mission, loin d'être dans une stratégie de réassurance, doutent eux-mêmes d'avoir véritablement une identité professionnelle.

■ **Francis BAILLEAU**

directeur de recherche CNRS/GRASS

■ **Patrice PATTEGAY**

GRASS, ACADIE



LES « CHARGÉS DE MISSION PRÉVENTION-SÉCURITÉ » EN ACTION

par Jacques FAGET, Jacques de MAILLARD

Étudier les « chargés de mission prévention-sécurité » suppose, comme l'indique notre hypothèse générale, de croiser deux registres : une sociologie de l'action publique (comment ces acteurs « pèsent » dans la définition des politiques locales) et une sociologie des professions (comment se construit un univers professionnel, marqué par des savoirs, savoir-faire et enjeux de reconnaissance spécifiques). Il nous faut donc situer l'émergence de ces nouveaux métiers dans le contexte plus large des processus d'institutionnalisation professionnelle. Tout processus d'institutionnalisation respecte peu ou prou les séquences suivantes [Faget, 2003] : tout commence par des expériences pionnières qui, si elles paraissent socialement pertinentes, se diffusent sur les territoires où elles prennent sens. Leur dissémination entraîne une phase de normalisation relative des procédures et la production d'un discours public (journaux, interviews, colloques, etc.) qui valorise l'activité. En règle générale, s'enclenche alors un processus de construction identitaire qui s'exprime par la construction d'un champ professionnel. Des procédures de sélection basées sur l'intégration de rituels, de codes et de savoirs constitués sont alors mises en œuvre. Cette clôture du champ vise à constituer une sorte de sous-culture rassemblée autour de valeurs, d'une vision du monde et de techniques. La création d'organisations professionnelles de plus en plus structurées renforce cette stratégie. Mais ce qui vaut dans un processus d'auto-institutionnalisation porté par des acteurs sociaux indépendants est plus délicat à réaliser

269

lorsqu'il s'agit d'un processus d'institutionnalisation dépendante [Noreau, 2003], au cours duquel ce sont les institutions qui créent les conditions de l'émergence d'une pratique et en contrôlent les évolutions. Or, nous nous trouvons ici dans ce cas de figure puisque ce sont les municipalités qui ont, en quelque sorte, « inventé » ce métier. Dès lors, le fractionnement du champ d'activité entre des institutions aux configurations diverses et des acteurs aux profils multiples entrave le sentiment d'appartenir à un ensemble professionnel et, *a fortiori*, l'éventualité d'une légalisation des pratiques et d'une professionnalisation au double sens de l'acquisition d'une posture identitaire et d'une légitimité sociale. Ainsi, la forte institutionnalisation des chargés de mission n'est pas corrélée avec leur reconnaissance, faute d'une capacité à déterminer eux-mêmes le contenu et l'évolution de leur activité.

L'analyse des possibles et des impossibles de la construction d'un métier de « chargé de mission prévention-sécurité » sera abordée en quatre temps. Nous évoquerons d'abord (en poursuivant la présentation qui en a été faite par Francis Bailleau et Patrice Pattegay) le déficit d'identité de cette posture professionnelle (1), puis les difficultés à construire un champ professionnel spécifique et relativement autonome entre des territoires politiques, institutionnels et professionnels déjà bien balisés (2 et 3). Enfin, une dernière partie abordera, dans une vision prospective, les conditions de la construction d'une légitimité professionnelle des chargés de mission (4).

270

Un métier à la recherche d'une identité

L'identité d'un métier procède d'un processus de différenciation qui permet de faire émerger la singularité de son action au sein des activités existantes. Elle suppose l'occupation d'une posture et la maîtrise de techniques spécifiques. Elle donne à ses membres la capacité à se reconnaître comme groupe, à accéder à un principe de

cohésion par-delà l'éclatement géographique et statutaire des emplois. En l'occurrence, l'identité de nos chargés de mission semble devoir dépendre d'une perception plus lisible de leur activité, tant au niveau de sa nomination qu'à celui de son territoire d'action ou de la construction minimale d'une culture commune.

À la recherche d'un nom

Les chargés de mission de prévention et de sécurité sont désignés par des dénominations variées. Celles-ci sont révélatrices, à la fois du bricolage qui a présidé à la mise en œuvre de ces fonctions, de la difficulté rencontrée par ceux qui les ont labellisées (élus, responsables administratifs) à les insérer dans un cadre professionnel préexistant et, enfin, de l'absence de cohérence des missions dévolues aux acteurs en question. Cette diversité des désignations recouvre deux dimensions : la première exprimant le positionnement hiérarchique au sein de l'appareil municipal, la seconde reflétant les attributions de compétence qu'ils reçoivent ou en tout cas l'affichage qui est donné de leur poste (les deux n'étant pas automatiquement liés). Alors que certains chargés de mission, le plus souvent des fonctionnaires territoriaux, sont intégrés dans l'organigramme municipal en tant que directeurs (31 cas) ou responsables de service (21 cas), d'autres, qualifiés de chargés de mission (51 cas), de coordonnateurs (33 cas) et de chefs de projet (26 cas), sont le plus souvent recrutés *ad hoc* et relèvent d'un régime contractuel. Malgré une moindre insertion dans l'organigramme administratif et peut-être à cause de cela, ils bénéficient d'une latitude d'action et d'une visibilité plus grandes.

L'ensemble de ces dénominations et de ces statuts montre à quel point il existe une pluralité de configurations locales, dépendantes pour partie des priorités que la mairie cherche à afficher. Cette pluralité n'est évidemment pas de nature à favoriser l'émergence d'une désignation commune, sans laquelle il est probablement vain d'espérer l'avènement d'une identité professionnelle.

À la recherche d'un référentiel d'action

La conquête d'une identité passe également par la recherche d'un référentiel d'action qui soit suffisamment clair, pour l'employeur comme pour les partenaires ou le public. Or, l'expression englobante «prévention-sécurité» que nous employons ici ne fait pas l'unanimité dans les différentes situations locales observées. Dans certains cas, il est question de «services sécurité», dans d'autres de «services prévention». D'autres villes accompagnent «prévention» et «sécurité» d'un troisième terme comme «médiation». D'autres encore font référence à la catégorie «tranquillité publique» (accompagnée ou non des termes «sécurité» ou «prévention» selon les cas). Pour les villes qui font apparaître la référence à la «prévention-sécurité», l'ordre des mots peut varier. On peut supposer, sauf à considérer que la portée des formules employées n'ait pas fait l'objet d'une réflexion, que derrière cette diversité des modes de présentation se cachent différentes stratégies d'affichage politique.

272

Une question posée aux professionnels sur le sentiment qu'ils ont d'être ou non des experts illustre bien la difficulté qu'ils éprouvent à situer clairement leur action entre prévention et sécurité. Dans l'ensemble, ils ne se reconnaissent pas dans le vocable d'expert, mais pour des raisons qui peuvent être de trois natures. La majorité adopte une position technique et se définit comme exerçant une activité généraliste. Pour eux, un expert, «*c'est un technicien détenant des compétences spécifiques et précises*», «*un savoir scientifique*». Or, leur action est incertaine: «*On est dans la pratique du tâtonnement, de l'accumulation d'expériences avec des résultats très difficilement mesurables.*» Ils affirment détenir un «*savoir-faire relationnel car la réalité du terrain invite à beaucoup d'humilité*». Pour d'autres, le refus de l'étiquette d'expert repose sur des motifs plus organisationnels: «*Les tenants et les aboutissants de la sécurité ne sont pas entre mes mains*», ou encore: «*La clarification du rôle que je joue dans le dispositif local n'a pas vraiment été faite, j'occupe une*

position par défaut.» Enfin, une position idéologique conduit certains professionnels à réfuter le terme d'expert en sécurité qui, pour eux, relève de l'activité policière, qu'elle soit nationale, municipale ou privée. Ils font tout pour s'en démarquer et démontrent qu'ils restent attachés à la conception historique de la prévention de la délinquance défendue par le rapport Bonnemaïson: «*Je reste attaché à une conception plus globale, prenant la question de la sécurité dans son contexte, mettant en relation environnement social et développement personnel. "Prévention, répression, solidarité" reste ma devise [...] la teinte actuelle de la sécurité dans son acception de réponse immédiate nuit à une politique à plus long terme.*» Ce n'est pas une expertise en sécurité mais une «*expertise en prévention*» qui est revendiquée ou bien une action de médiation sociale dont l'objectif est «*d'aider la population, recréer du lien social et susciter des relations entre les personnes*».

Nos différentes observations montrent que le référentiel de compétence de ces acteurs ne saurait être la sécurité, dont le monopole est assuré par des acteurs spécialisés qui n'accepteraient pas que l'on empiète sur leur territoire et qui du reste le font savoir aux agents. Mais il n'est pas davantage celui de la prévention, qui est l'apanage d'un réseau très dense de travailleurs sociaux défendant âprement une identité de plus en plus précarisée par la crise des institutions sociales [Dubet, 2002]. C'est donc probablement dans un positionnement d'interface entre deux champs d'activité, sans doute complémentaires mais historiquement séparés par des cultures professionnelles souvent antagonistes [Faÿet, 1992], que réside la pertinence de l'intervention de ces acteurs.

À la recherche d'une culture commune

La construction d'une communauté épistémique fondée sur le partage d'une vision du monde, d'une culture commune et d'intérêts professionnels concordants n'est

pas à l'ordre du jour. Les chargés de mission apparaissent au contraire comme un ensemble professionnel morcelé, composé d'individus relativement isolés du fait de la diversité de leurs parcours, de leurs statuts, de leurs rôles, pris dans la gestion de contingences locales et n'ayant pas une conscience claire de leur avenir.

Un certain nombre d'initiatives sont mises en œuvre pour favoriser la structuration de l'activité. C'est ainsi que le Forum français pour la sécurité urbaine (FFSU), l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI) ou les centres de ressources régionaux de la politique de la ville catalysent par des formations, des séminaires, des colloques, des réunions de réseau, une réflexion collective ainsi que la conscience d'appartenir à un univers de sens partagé. Toutefois, il n'est pas certain que ces différents organismes aient la même conception de l'activité et développent des stratégies cohérentes. Mais l'influence de ces flottements ne saurait être surestimée, dans la mesure où nos investigations font apparaître une fréquentation mesurée des activités et des événements proposés par ces organismes (37,90 % des chargés de mission disent y avoir participé). Elles nous ont révélé également l'absence d'expression claire de la part des chargés de mission d'un besoin de formation (53,50 % expriment ce besoin mais pour des thèmes d'une telle variété qu'il est difficile d'en avoir une perception nette). Cette attitude peut paraître paradoxale alors que beaucoup ont signifié plus ou moins explicitement au cours des entretiens leurs difficultés à maîtriser la complexité systémique ou sociale des situations rencontrées. On pourrait en déduire que les offres de formation sont en décalage par rapport aux attentes. Mais le constat de la rareté (21,6 % des réponses) du processus d'autoformation (évocation par exemple de la lecture d'une littérature de réflexion) renforce le sentiment d'une forme molle de professionnalisation qui n'engendre pas une soif intense de réflexion collective mais suscite la recherche de solutions instrumentales confinées à leur contexte de mise en œuvre.

Un métier à la recherche d'un positionnement institutionnel

Ces nouveaux professionnels sont intégrés aux municipalités mais en relation constante avec les acteurs qui, dans les configurations locales, coproduisent l'action en matière de sécurité. En ce qui concerne les municipalités, ils sont en relation constante avec les acteurs politiques, ce qui amène à questionner la politisation de leur action résultant de cette proximité, mais ils sont en même temps intégrés à l'organisation administrative municipale, ce qui demande de comprendre quelles sont les formes d'interrelations qu'ils entretiennent avec les autres services intéressés aux questions de prévention et de sécurité. Pour ce qui est des acteurs extérieurs à la municipalité, ils tentent d'exister comme des interlocuteurs valables dans la fabrication locale des politiques. Il s'agira donc d'examiner comment ils parviennent ou non à se voir reconnaître une légitimité à la fois institutionnelle (en tant que représentants de la municipalité) et professionnelle (en tant que nouveau métier).

275

Se situer au sein de la municipalité

L'efficacité du rôle du chargé de mission tient à la fois à la relation qu'il entretient avec les élus et à celle qui le lie à l'ensemble de l'appareil institutionnel municipal.

La relation avec le politique

Le travail des « chargés de mission sécurité » s'inscrit dans le cadre d'une forte proximité avec les élus. Celle-ci se traduit par des demandes spécifiques, sur un thème fortement politisé, mais elle a également pour effet un cheminement complexe des décisions, les frontières entre l'administratif et le politique étant régulièrement franchies.

Les résultats du questionnaire sont clairs à cet égard, tant en ce qui concerne la fréquence des relations que leur qualité : 67,75 % des répondants déclarent entretenir des

relations très régulières avec les élus (2,8 % seulement disent avoir des relations inexistantes ou épisodiques). Seulement 0,5 % affirment avoir des relations conflictuelles ou très conflictuelles, tandis que 79,2 % ont des relations coopératives ou très coopératives (50,2 % ont des relations très coopératives). L'analyse qualitative confirme cette tendance. À C. par exemple, l'adjoint en charge de la prévention dit être « *tous les jours dans son [la chef du service prévention] bureau* ». À G., la directrice du service prévention et l'adjointe « prévention-sécurité » disent se parler tous les deux jours au téléphone. À S., la directrice du service « prévention-médiation » dit voir la conseillère municipale chargée de la vie des quartiers « *très régulièrement* ». Ces relations intégrées sont également souvent vécues comme positives. À S., la responsable de l'instance « prévention-médiation-sécurité » dit être « *en parfaite osmose* » avec son adjoint référent. À G., la « directrice prévention-sécurité » dit avoir besoin de relations avec les élus sur deux points : la recherche d'orientations politiques claires : « *Moi, j'ai besoin de l'élu pour me donner certaines orientations, j'ai besoin de savoir qui décide* » ; et le rapport avec l'extérieur : « *Le soutien de l'élu est important, notamment vis-à-vis de l'extérieur : la voix d'un élu, ça compte.* » Ces affirmations des chargés de mission et responsables de service sont confirmées par le discours des élus rencontrés. L'adjointe de G. remarque par exemple « *les fortes affinités* » qui existent avec « sa » directrice « prévention-sécurité ».

On ne sera pas surpris du caractère positif de ces relations : le chargé de mission est placé sous la dépendance des élus ; si les relations avec ces derniers sont trop dégradées, le chargé de mission a alors une solution : s'en aller. C'est d'ailleurs ce qui s'est passé dans l'une des villes de l'étude : le gestionnaire des risques urbains, « *fatigué de la gestion à la petite semaine de la ville par le maire* », avait préféré démissionner. Les résultats du questionnaire sont intéressants également de ce point de vue : c'est quand les financements ne sont pas municipaux (provenant soit de l'État, soit de cofinancements) que les relations avec les élus sont les plus difficiles. Autrement dit, on a ici une

première forme de rapport au politique pour les services : les relations sont fréquentes et, surtout, le technicien est condamné à s'entendre avec l' élu.

Cette nécessité d'entretenir des relations avec les élus est renforcée par le fait que la sécurité est un sujet politiquement sensible. Les élus ont besoin de pouvoir afficher des actions sur le thème de la sécurité. Ce qui devient central, c'est de pouvoir rendre des comptes à la population, donner des signes de réassurance en affichant un bilan lisible pour les électeurs. Cette logique d'affichage politique (mettre en place une direction, signer des contrats) se double d'une volonté d'agir au plus près des préoccupations des habitants. Les signes manifestes de désordres sociaux (poubelles qui brûlent, voitures épaves, etc.) retiennent particulièrement l'attention des élus qui, bien souvent, ont l'impression d'être sous la pression des habitants et sont en attente de réponses rapides : *« Les élus s'adressent à moi comme la population s'adresse à eux : "Faites quelque chose, c'est le bordel dans ce quartier." Les rapports sont compliqués sur cette base, on est sous l'injonction des élus »* (entretien, avril 2003).

Ces contraintes politiques s'expriment de deux manières : les effets de la temporalité politique et la prise en compte des clivages politiques internes à la municipalité. Premièrement, la proximité des élections constitue un moment particulier, où les services municipaux se retrouvent sous le regard du politique. Les six mois qui précèdent les élections sont ainsi caractérisés par une phase de blocage, parfois ressentie avec regret par le personnel administratif : *« La dernière année, rien n'a bougé. [...] J'ai senti qu'il y avait des choses à faire mais c'était impossible »* (entretien, février 2002). Cette phase est également marquée par une emprise plus forte des adjoints. À M., cela s'est notamment traduit par un clivage – caractérisé par une absence de circulation d'information, voire par des oppositions sur le terrain – entre le service chargé de la sécurité (rattaché directement au maire PS) et le service jeunesse (rattaché à l'adjoint communiste, lequel allait se présenter sur une liste concurrente). Enfin, l'approche des élections entraîne une « surdemande » sociale. De nombreuses demandes

individuelles adressées au maire reviennent au service chargé de la sécurité, après avoir transité par le cabinet [de Maillard, 2005]. Le fonctionnement habituel d'un service de sécurité est donc considérablement transformé, compte tenu de cette pression politique accrue.

Au gré des concurrences partisans ou des rivalités d'adjoints, les services auront à tenir compte d'interdictions plus ou moins explicites. Les chargés de mission sont souvent pris dans les querelles entre élus. À L., par exemple, les questions de sécurité agitent quelque peu la majorité municipale, laquelle est partagée entre plusieurs options, qu'il s'agisse de la question de la vidéosurveillance ou des arrêtés antiprostitution. Alors que le maire dispose au sein de son cabinet d'un conseiller spécialisé dans les questions de sécurité (ce dernier, commissaire en retraite, est l'ancien chef d'état major de la direction départementale de la Sécurité publique), c'est sous la responsabilité de son premier adjoint (chargé des déplacements, de la tranquillité publique et de la décentralisation) qu'est placé le service en charge du CLS (et plus généralement la délégation générale à la Sécurité de la municipalité). Sur certains enjeux, des divergences apparaissent entre le maire – très investi sur les questions de sécurité – et son premier adjoint. C'est ainsi que sur les questions de prostitution, pour lesquelles le maire de L. a pris en août 2002 un arrêté interdisant pour six mois la prostitution sur les principaux axes de circulation de la ville, des divergences sont apparues au sein de l'équipe municipale, entre les mesures répressives impulsées par le maire pour rassurer la population et la logique d'intervention de son adjoint souhaitant adopter une démarche plus protectrice à l'égard des prostituées⁹. Tout en voulant rester sur un registre technique (« Que permet le droit ? »), le service est inévitablement aspiré par le politique dans la mesure où il est attiré dans les clivages internes à la municipalité.

Dans ces conditions, l'une des dimensions essentielles du travail de ces agents est de prendre en compte les contraintes du travail politique dans leurs initiatives. Il ne s'agit pas d'une simple répartition des tâches entre un élu qui décide et des techniciens qui proposent et mettent en oeuvre, mais d'un processus d'échange. Ce qui est au cœur

♦♦♦♦

(9) De la même façon sur les questions de vidéosurveillance, le service en charge du CLS doit naviguer en fonction des options contradictoires existant au sein de la majorité municipale. Aux élus de secteur très favorables à ces solutions, y voyant notamment un moyen de rassurer des populations inquiètes et de satisfaire aux demandes des intérêts organisés, s'opposent ceux qui y voient une atteinte aux libertés individuelles. Entre les deux, on trouve toute une série d'élus favorables à un usage limité de l'outil ou sceptiques quant aux effets sans y être totalement défavorables.

de l'activité des chargés de mission, c'est une dimension d'acceptabilité politique : ils doivent y travailler avec l' élu, débordant ainsi la stricte répartition des rôles entre un technicien qui applique et un élu qui décide, sans toutefois que cette interaction puisse être rendue publique, dans la mesure où c'est à l' élu d'endosser publiquement la responsabilité de la décision prise. Une telle proximité, combinaison d'une complicité entre élu et technicien et d'une préservation des rôles respectifs, est bien exprimée par une « chargée de mission sécurité » à propos de la vidéosurveillance : *« Je suis directement impactée par ça [le rapport au politique] dans le cadre de mon étude préalable [...] mais je me refuse à dire que la réponse est la vidéosurveillance. Ce que je dis dans les comités de pilotage, c'est : "Si vous pensez que la vidéosurveillance est une solution, alors les emplacements possibles, c'est..." Après, on travaille étroitement avec l'adjoint, on l'aide à préparer ses réponses parce que nous, il y a des choses qu'on ne peut pas dire. [...] Moi, de toute façon, j'intègre la dimension politique dans mon raisonnement, je sais ce que je peux proposer... »* (entretien, mars 2003).

La relation avec les services municipaux

Si les services « prévention-sécurité » se sont progressivement généralisés au sein des organigrammes municipaux, on peut cependant distinguer plusieurs positionnements du responsable « prévention-sécurité » : il peut se trouver à la tête d'un service spécialisé dans les questions de prévention et de sécurité, à la tête d'une direction plus générale incluant les questions de prévention et de sécurité, ou intégré à une direction globale (comprenant, selon les cas, des services jeunesse, développement social urbain, etc.). Ces différents rattachements sont significatifs de la visibilité et de la place plus ou moins importantes accordées aux questions de prévention et de sécurité dans les organigrammes municipaux, ainsi que de la proximité variable au politique qui en découle.

Dans la plupart des villes, l'un des interlocuteurs centraux est la police municipale. Les relations sont régulières ou très régulières dans 58,5% des cas (80,3% si l'on exclut les non-réponses). On peut distinguer deux modes d'organisation différents des relations entre police municipale et service « prévention-sécurité » : l'intégration et la séparation. Dans le premier cas, les directeurs du service « prévention-sécurité » de G. ou de sécurité de O. ont en charge le service de police municipale. Ils n'en sont pas les chefs de service puisque ceux-ci doivent faire partie du corps des policiers municipaux, mais la police municipale est placée sous leur responsabilité. À G., avant l'arrivée de la directrice actuelle (fin 2002), gérer la police municipale était même la fonction première du « directeur prévention-sécurité ». Les deux villes présentent cependant une différence non négligeable : à G., la police municipale existe depuis plusieurs années, elle est professionnalisée, identifiée par ses partenaires extérieurs et dirigée par un ancien capitaine de la Police nationale ; à O., est intervenue une restructuration de fond avec des recrutements importants, directement liée aux promesses électorales de la nouvelle équipe municipale et, plus précisément, de l'adjoint à la sécurité. Les conséquences sont manifestes dans l'activité de chacun d'eux. À G., la « directrice prévention-sécurité » ne gère pas le quotidien du service qu'elle délègue au chef de la police municipale. En revanche, à O., il s'agit quasiment de créer un service : *« Je suis ici pour organiser la police municipale, c'est-à-dire la faire passer d'un comportement de garde champêtre et de gardien de bâtiments à une police municipale digne du XXI^e siècle avec l'élargissement des pouvoirs qui sont les siens, qu'il s'agisse de la lutte contre la petite et moyenne délinquance ou de la protection des personnes et des biens, et principalement de la faire œuvrer en étroite collaboration avec les services de la Police nationale »* (entretien, avril 2003). Autrement dit, les « directeurs prévention-sécurité » qui ont en charge la police municipale disposent d'une ressource supplémentaire mais ont en même temps à supporter une mission additionnelle : ils jouent le rôle de chef de service en même temps que de coordinateur, ce qui peut se traduire par un emploi du

temps qu'ils jugent surchargé, les contraintes de gestion d'un service se cumulant avec celles d'animation de réunions, de mise en place de nouveaux dispositifs.

Dans d'autres cas, plus fréquents, les chargés de mission n'exercent pas d'autorité sur la police municipale. C'est le cas à S., à C. ou à D. Ils s'en félicitent et cela peut leur permettre d'avoir un rôle de mission plus que de gestion. Malgré cette absence de lien, ils disent entretenir des relations positives avec la police municipale. Celle-ci est vue comme moins répressive que la Police nationale, plus en lien avec les demandes de la population. On peut raisonnablement imaginer à ce propos que l'intégration des chargés de mission dans la municipalité favorise la coopération avec la police municipale ou, tout au moins, limite les tensions. Face à ces relations globalement positives, on relèvera cependant le contre-exemple de C. La chargée de mission prévention y est en opposition complète avec le chef de la police municipale avec qui elle n'a plus de relations. La responsabilité dont elle était initialement investie à l'égard de la police municipale n'a en définitive pas facilité les relations : *« Au début c'était très compliqué, parce qu'on m'a – de façon un peu confuse – donné la direction du service de la police municipale, alors [...] le chef de service ne l'a pas très bien pris »* (entretien, juillet 2003).

Ces premières disparités renvoient aux différents profils identifiés par Francis Bailleau et Patrice Pattegay, entre l'expert et le méthodologue d'un côté, le chef de service de l'autre. D'une ville à l'autre, en effet, la taille des services « prévention-sécurité » est susceptible de varier fortement. Dans certaines, se voit privilégiée une logique de mission : le coordonnateur est seul ou à la tête d'une petite équipe ; il est en charge de l'animation du partenariat institutionnel et est séparé fonctionnellement de la police municipale quand il en existe une. Le chargé de mission est ici dépourvu des contraintes et ressources liées à la gestion d'un service. C'est le cas par exemple à D. ou à C. : il existe une « mission prévention » (ou CLS selon les cas) dont l'ambition première est de jouer un rôle de coordination. Dans d'autres, se voit privilégiée une logique de service : le chargé de

mission est plus fréquemment dénommé « directeur prévention-sécurité » ; il gère une équipe composée à la fois de personnels administratifs, de chargés de mission ou de travailleurs sociaux divers et, surtout, de la police municipale. Dans ces cas, on observe une véritable structuration du service. C'est le cas de la plupart des villes ayant une certaine importance démographique : G., L., O., etc. Il semble que la tendance soit à la construction (et donc à l'autonomisation) de services municipaux de « prévention-sécurité ». Une telle structuration perd l'avantage de la souplesse mais permet en revanche une meilleure coordination entre les différents services municipaux concernés par les questions de sécurité.

Une autre question est relative à la place du service « prévention-sécurité » au sein de la municipalité. S'agit-il d'un service autonome ou est-il rattaché à une direction plus large (généralement en charge du développement social urbain) ? Les situations sont fortement contrastées. Les deux types de positionnement ont des justifications différentes : certains remarqueront que le rattachement à une direction « politique de la ville » permet de réinscrire les questions de prévention et de sécurité dans des problématiques plus larges de développement social urbain et facilite ainsi un traitement transversal des questions de petite délinquance ; d'autres attireront l'attention sur l'autonomisation des problématiques respectives et la nécessité d'une spécialisation dans le traitement des questions de prévention et de sécurité. Il semble, mais il faudrait mener des études larges et systématiques sur ce point, que ce soit aujourd'hui plutôt la seconde tendance qui prévale : des services municipaux se structurent, se construisent un champ d'expertise, à relative distance des problématiques de développement social urbain.

Se situer entre des interlocuteurs et des institutions divers

Les chargés de mission sont en relations d'échange constantes avec les professionnels habituels de la sécurité

(magistrats, policiers), de la prévention (travailleurs sociaux, associations, etc.), mais également avec les organisations publiques, privées et semi-publiques (bailleurs, transporteurs, etc.) concernées par ces questions. Parmi les relations multiples qu'entretient le chargé de mission, nous proposons de nous intéresser ici à deux types d'acteurs: les policiers d'un côté, les professionnels du social de l'autre. Pourquoi ce choix, alors que les chargés de mission ont des relations avec une pluralité d'acteurs? La police constitue leur premier interlocuteur, selon notre enquête par questionnaire, tandis que l'analyse de leurs relations avec les travailleurs sociaux permet de tester les frottements avec les métiers traditionnels du social.

La police : du partenariat affiché aux tensions latentes

Les relations avec les policiers sont décisives pour les chargés de mission rencontrés. Selon les résultats du questionnaire, les relations avec la police sont régulières ou très régulières dans 66,35 % des cas (79,4 % si l'on exclut les non-réponses¹⁰). Elles sont en outre considérées comme positives: coopératives ou très coopératives pour 60,35 % des réponses (89,1 % si l'on exclut les non-réponses). Les résultats de l'enquête qualitative tendent à confirmer ces résultats, tout en les nuancant et en les contextualisant. Ils mettent en évidence que la police constitue souvent l'un des premiers interlocuteurs des chargés de mission, que le commissaire joue un rôle central dans les relations ainsi nouées, que ces relations varient en fonction des itinéraires individuels ainsi que des territoires. Surtout, la reconnaissance du chargé de mission par les services de police repose sur sa capacité à respecter ce que la police considère comme étant sa priorité d'intervention.

Les relations avec la police permettent d'obtenir trois types de ressources: (a) de l'accès à de l'information statistique: «*Aujourd'hui, l'information circule bien, ils nous donnent facilement du 4001...*» (entretien, mars 2003) ou, plus généralement, sur le climat du quartier; (b) de la construction d'actions en commun: des actions de réparation pénale ou de boxe éducative à D., impliquant la

.....
 (10) Notons au passage que ces résultats recouvrent ceux de l'étude du cabinet Berlioz et Dubouchet [2001] où 69,8 % des coordinateurs des politiques locales de prévention et sécurité disaient rencontrer directement le commissaire de police (soit le score le plus élevé du questionnaire).

municipalité et la Police nationale ou des interventions communes sur certains territoires sensibles à L. ; (c) de la reconnaissance symbolique, par exemple, par les « hommages » réciproques rendus en réunions publiques : « *Le travail réalisé par le service sécurité de la municipalité nous conforte dans notre rôle...* »

Mais, loin d'être nécessairement consensuel, ce partenariat est parfois la source de conflits. Un commissaire, en charge de la police de proximité, relevait significativement : « *Oui, le partenariat, ça existe sur le papier, mais en fait, chaque institution a ses propres problèmes, ses propres contraintes, ses propres objectifs...* » (entretien, juin 2003). De façon plus générale, s'agissant de la gestion locale de la sécurité publique, deux questions sont posées : quelles doivent être les missions de la Police nationale et qui doit gérer les questions de sécurité sur le plan local ? À propos de la première, les services de police ont l'impression que les municipalités, sous la pression de la demande sociale, les attirent toujours plus vers des missions de sécurité publique, aux dépens de leurs autres missions, de police criminelle notamment. « *Les municipalités, on le sent, nous tirent vers des problèmes de sécurité du quotidien, vers de la tranquillité publique [...] et je les comprends. Mais nous, ce qu'on a à gérer, c'est plus large que ça, on a beaucoup de missions...* » (entretien, DDSP Isère, juin 2003). En ce qui concerne la deuxième question, les policiers nationaux nourrissent parfois l'impression que les collectivités locales tentent d'empiéter sur leur domaine : ils redoutent un possible transfert de compétences vers les collectivités locales et craignent que les « chargés de mission sécurité » soient l'un des instruments d'une telle stratégie de conquête. La commissaire de police de D. rappelait par exemple : « *Les techniciens de la sécurité, ce sont les policiers, les gendarmes. Ce sont eux, les professionnels de la sécurité, c'est un métier. La chargée de mission n'est pas en permanence dans la sécurité ; elle a d'autres savoir-faire, d'autres compétences. C'est une observatrice mais pas une technicienne ; ce n'est pas parce qu'elle observe des problèmes en matière de sécurité, de prévention, qu'elle peut les résoudre* » (entretien, septembre 2003).

Dès lors, les relations sont doublement limitées : à un niveau professionnel (anciens métiers de la sécurité vs nouveaux métiers) et à un niveau institutionnel (monopole de l'État vs rôle des collectivités locales). De ce fait, des relations coopératives avec les forces de Police nationale dépendront fortement des compétences que sait mettre en avant le chargé de mission. Quatre d'entre elles ont pu apparaître au cours de nos entretiens : la connaissance de la délinquance, ce qui suppose une connaissance juridique (procédure pénale) mais également un savoir opérationnel ; une capacité à ne pas trop politiser les questions car si les policiers nationaux entretiennent souvent des relations avec des élus, ils sont soucieux de pouvoir échanger à un niveau plus technique, sans se trouver sous la pression politique ; une capacité de mise en lien, en particulier avec des acteurs que les forces de police n'ont pas l'habitude de rencontrer (comme certaines associations de quartier ou de commerçants) ; une connaissance des limites de son action, les policiers nationaux étant très sensibles à toute forme d'empiètement de la part des chargés de mission. Leur coopération s'arrête là où ils sentent de l'empiètement. Aux yeux des policiers, le fait que la Police nationale demeure en charge de la sécurité reste un postulat de base que les chargés de mission ne doivent pas remettre en cause. Le commissaire de police de C. confiait ainsi à propos de la « chargée de mission prévention » : « *Elle connaît les limites de ses attributions, et ne demande que dans le cadre de ces limites. On a l'habitude de se parler franchement et calmement, et ça marche bien* » (entretien, août 2003).

Les travailleurs sociaux : concurrences professionnelles et clivages déontologiques

Dans plusieurs villes dans lesquelles nous avons conduit les entretiens, les rapports des chargés de mission avec les travailleurs sociaux ont pu apparaître particulièrement conflictuels, pour des raisons à la fois professionnelles et institutionnelles. Professionnelles, tout d'abord, dans la mesure où, en ce qui concerne la circulation de l'information

sur des cas individuels, on trouve de fortes oppositions entre les chargés de mission et les professionnels du social, oppositions qui renvoient à des déontologies différentes. Institutionnelles, également, dans la mesure où une partie de ces controverses est alimentée par les stratégies des employeurs (municipalités d'un côté, conseils généraux de l'autre). D'un côté, sont dénoncés le caractère défensif de l'attitude des professionnels du social, la crispation sur la déontologie professionnelle, l'insuffisante culture de coopération; de l'autre sont stigmatisées l'insuffisante connaissance des modes opératoires du travail social, la trop forte proximité avec le politique ou l'action attentatoire aux libertés individuelles des chargés de mission.

Les relations sont cependant plus complexes que cette opposition frontale. Ainsi, à G., si la « directrice prévention-sécurité » entretient en tant que telles des relations distancées avec les professionnels du social, c'est le « service prévention » (placé dans sa direction) qui gère ces relations depuis de nombreuses années, notamment au travers de « coordinations professionnelles » fortement soutenues par les différents travailleurs sociaux intervenant sur la ville. On peut également voir, dans certains cas, des acteurs qui viennent jouer un rôle d'intermédiaires. Ainsi à L., dans l'équipe en charge du CLS, a été recruté un travailleur social chargé de faire le lien entre l'équipe et les professionnels du social. Enfin, ces tensions ne sont pas présentes dans toutes les villes observées dans le cadre des entretiens. À V., par exemple, la « chargée de mission prévention-sécurité » dit rencontrer fréquemment les travailleurs sociaux dans le cadre de l'accompagnement à la conduite de projets et entretenir de bonnes relations avec eux. Sur toutes ces questions, on n'a pas une réponse unique des professionnels du social en tant que telle mais une pluralité de réactions en fonction de référents variés. À S., la responsable de l'instance de « médiation-prévention-sécurité » relève: « Avec certaines assistantes sociales, on arrive à travailler sur ces questions individuelles, mais d'autres sont beaucoup plus réservées. On sait qu'elles sont mal sur ces questions » (entretien, février 2003).

Comment expliquer que l'on puisse échanger avec certaines assistantes sociales et pas avec d'autres? Qu'un

éducateur PJJ joue le jeu de la circulation de l'information et pas les deux autres? On trouve ici à nouveau la question de l'individualisation des relations professionnelles. Sur ces questions, la déontologie professionnelle ne fournit pas de réponses toutes faites, mais plutôt un répertoire de réponses, que les acteurs activent différemment en fonction du cadre d'interaction, de leur itinéraire professionnel. L'itinéraire individuel pèse dans la façon de s'approprier des rôles qui demeurent partiellement indéfinis.

Un métier à la recherche d'une légitimité

La partie qui précède permet d'entrevoir à quel point la question de la légitimité des chargés de mission est complexe, dans la mesure où elle ne provient pas que de la reconnaissance de leur action par la municipalité, les partenaires ou le public mais aussi du système politico-administratif dans lequel ils sont intégrés. Autrement dit, l'efficacité intrinsèque de leur travail ne suffit pas à assurer leur légitimité. Intégrés à la complexité systémique qu'ils ont à gérer, ils doivent, à ce titre, satisfaire à des attentes multiples et parfois contradictoires. Obtenir à la fois une reconnaissance interne à la municipalité et une légitimité externe aux yeux des partenaires suppose de posséder des ressources dont l'agencement peut parfois se révéler paradoxal et est en tout cas délicat: assurer l'expression des politiques municipales tout en ayant la capacité minimale de les infléchir; avoir l'appui institutionnel visible de la municipalité sans être perçu par les partenaires comme son émissaire idéologique; se situer à la fois dans une logique verticale à travers son rapport avec les élus ou la hiérarchie municipale et dans une logique horizontale de tiers parfois impartial dans l'organisation d'un partenariat basé sur des relations de confiance... On pourrait multiplier les exemples de ces difficultés inhérentes aux positions d'interface. Elles ne peuvent, de notre point de vue, être surmontées que par la combinaison de trois ressources essentielles: un soutien institutionnel, la pratique de

plusieurs langages et la capacité à organiser des scènes d'échange entre des acteurs porteurs de logiques d'intervention différenciées.

L'existence d'un soutien institutionnel

Plusieurs chargés de mission rencontrés nous ont rappelé à quel point ils ont besoin de ne pas être perçus comme des « électrons libres » et de « *disposer d'un soutien de la part du milieu décisionnel central de la municipalité* ». En effet, le niveau du soutien paraît un élément déterminant de la reconnaissance, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la municipalité. Celui du maire, de ses adjoints principaux ou de la direction générale des services sont les plus prisés. Le fait d'être à la tête d'un service, d'une mission ou d'être rattaché directement au cabinet du maire ou au directeur général des services représente des signes forts d'identification qui sont influents, sur le plan interne lorsque surviennent, ce qui n'est pas rare, des conflits de compétences entre services, et sur le plan externe lorsqu'il faut conquérir l'adhésion de partenaires frileux.

La force de cet appui institutionnel est particulièrement nécessaire dans les relations avec les administrations déconcentrées et la Police, l'Éducation nationale et la Justice. Pour ces institutions, la voix de l'élu est en effet considérée comme plus légitime que celle du technicien. Si beaucoup de nos interlocuteurs (magistrats ou policiers) apprécient la possibilité d'avoir des discussions de nature non uniquement politique avec les chargés de mission (car ils répuignent à entrer dans des logiques qui leur paraissent électoralistes), ils donnent de la crédibilité d'abord et avant tout à des demandes qui sont portées institutionnellement, et donc endossées par les élus. Ce qui devient alors déterminant pour le chargé de mission, c'est sa capacité à trouver un relais dans les plus hauts échelons de l'organigramme municipal, lui permettant de donner une force institutionnelle à ses actions.

La maîtrise de plusieurs langages

Compte tenu de la multiplicité des interlocuteurs potentiels du chargé de mission, sa légitimité repose en grande partie sur sa capacité à dialoguer avec tous et chacun d'eux. Cela suppose de connaître la culture professionnelle des acteurs, leurs logiques d'action, leur jargon technique, les marges de manœuvre qu'ils possèdent par rapport à leurs institutions d'appartenance. Ce travail est naturellement plus aisé lorsque l'itinéraire professionnel antérieur facilite une telle proximité. À G. ou O., où les « directeurs prévention-sécurité » sont des commissaires de police, cette origine professionnelle et institutionnelle permet le partage d'une langue commune avec leurs interlocuteurs policiers. La capacité à employer les mots justes, à comprendre les logiques parfois peu lisibles des institutions répressives ainsi que les façons de faire des agents, est ici essentielle. À l'inverse, elle peut constituer un obstacle dans les relations avec les professionnels du social dont on connaît le peu d'appétence culturelle à partager des informations avec les représentants de l'ordre. Lorsque les chargés de mission ont un *background* de travailleurs sociaux qui s'exprime à travers leur vocabulaire, leur façon de poser les problèmes et de penser les situations, on peut imaginer qu'ils communiqueront de manière plus directe et adaptée avec les professionnels du social mais plus difficilement avec les représentants des institutions répressives.

La question qui se pose est alors, en l'absence d'un cursus de formation initiale spécialisé, celle du profil que doivent avoir ces chargés de mission. La réponse dépend certainement des politiques municipales choisies. L'accent porté sur des actions répressives ou de prévention situationnelle justifie le recours à un expert des questions de sécurité tandis qu'une conception plus articulée sur la prévention mérite le recrutement d'un expert du travail social. Le choix d'un personnage polyvalent susceptible de comprendre la logique professionnelle de tous les acteurs impliqués, qu'ils soient magistrats, policiers, fonctionnaires des ministères de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des sports, de la Culture, des Affaires sociales, de l'Emploi,

travailleurs sociaux dans toutes leurs déclinaisons publiques ou privées et leurs spécialités, militants associatifs, semble le plus pertinent dans une perspective d'articulation entre les nécessités de la protection des espaces publics ou semi-publics et celle de la refondation du lien social. Mais ce type de profil est fort rare car il demande à la fois une expérience professionnelle longue et variée et une formation pluridisciplinaire associant connaissances criminologiques et sociales à une bonne culture politique et institutionnelle. Ces «oiseaux rares» ne sauraient être générés spontanément et il faudra encore quelques années avant que des efforts ciblés de formation puissent porter des fruits de qualité en nombre suffisant.

L'organisation de scènes d'échange

Un des éléments essentiels de la légitimité du « chargé de mission prévention-sécurité » est d'être capable d'animer des actions locales coordonnées. Ce rôle d'interface peut consister à créer les conditions de l'élaboration de projets se traduisant, par exemple, par la mise en forme de fiches-actions dans le cadre du CLS. Il peut prendre le visage de l'organisation et de l'animation de réunions (de veille, de coordination, de travail, selon les cas) où sont débattus les problèmes rencontrés par les diverses organisations et qui représentent des moyens privilégiés de la circulation de l'information entre partenaires. La réussite du coordonnateur est alors de mobiliser tous les acteurs compétents et intéressés, de s'assurer de leur investissement et de le gratifier, de faciliter leur communication, de catalyser, dans le respect de l'identité et de la spécificité d'action de chacun, la construction d'une problématique commune.

Mais cette tâche est malaisée. Car les chargés de mission sont souvent confrontés à la difficulté de mobiliser des acteurs qui ne pensent pas avoir grand-chose à partager, qui ne peuvent que malaisément situer leur action dans une vision partenariale et territoriale globale. L'un des obstacles pesant sur les chargés de mission tient à leur absence de

pouvoir hiérarchique sur les partenaires. Ainsi que nous le confiait l'une des personnes interviewées: «*Nous, on fait de la transversalité, ce n'est pas simple; ce n'est pas simple d'avoir la confiance de tout le monde, juge des enfants, éducateur PJJ, animateur de prévention, sous la responsabilité du directeur de la MJC. [...] Même chose pour le service des sports...*» (entretien, mars 2003). Sur certains projets, les acteurs peuvent considérer qu'ils n'ont pas à modifier leur logique d'action et rester sourds aux demandes (quelquefois vécues comme des injonctions) de chargés de mission qu'ils perçoivent parfois comme des représentants de la municipalité. Sur d'autres, ils sont récalcitrants à participer à des procédures d'évaluation qu'ils peuvent interpréter comme une intrusion intolérable dans ce qu'ils considèrent comme leur pré carré.

En définitive, la capacité à rassembler, à organiser des ensembles flous, à donner un sens collectif à des initiatives segmentées, dans le respect des sensibilités de chacun, exige de grandes qualités. Sans légitimité statutaire, les chargés de mission doivent se forger au jour le jour une légitimité relationnelle d'ailleurs toujours précaire car les configurations d'acteurs sont toujours mouvantes et reposent davantage sur l'investissement d'individus que sur des choix institutionnels stables.

Conclusion

Dans une société de plus en plus complexe, où les mécanismes d'élaboration de la décision politique se transforment, s'impose «*la nécessité d'aménager des jeux de passage entre des échelles, des espaces et des temporalités multiples et enchevêtrés*» qui «*conduit à concevoir des modalités flexibles, adaptables, modulables de régulation*» [Faget, 2005]. De la même façon que les médiateurs, dont l'activité se répand dans tous les domaines de la vie sociale et institutionnelle, les «*chargés de mission prévention-sécurité*» ont pour vocation d'établir des courants, des circulations, des ponts entre hétérogènes. Ils font partie de ces personnages de synthèse assurant la circulation des

informations, recentrant les échanges sur des objectifs d'intérêt général, catalysant des dynamiques afin de produire des aménités sociales. Ils reflètent également la nécessité pour des villes fragmentées, tant socialement qu'institutionnellement, de produire de l'action commune à une pluralité de protagonistes aux répertoires d'action, temporalités et compétences différents. À partir de ce constat initial, nous tenterons de répondre aux deux questions posées initialement : l'une concernant leur rôle dans les scènes locales, l'autre leur identité professionnelle.

Les chargés de mission parviennent-ils à produire de la cohérence, du consensus, ou plus vraisemblablement des compromis ? On observe un ensemble de professionnels aux statuts divers, aux tâches souvent imprécises et variées, ballottés par les conjonctures de la vie politique nationale et locale et les incertitudes inhérentes aux positions d'interface. Car les chargés de mission ne peuvent se définir que dans un entre-deux, entre logiques politiques et techniques, entre prévention et répression, initiateurs de projets sans en être véritablement les pilotes, organisateurs de l'incohérence sans autorité. En ce sens, ils cristallisent l'ambiguïté du rôle des municipalités dans la gestion de l'insécurité. Ces dernières ont incontestablement investi fortement ce thème ces dernières années. Elles se sont dotées de moyens juridiques, humains, financiers. Elles ont créé des scènes de partenariat. Mais elles demeurent dans une logique d'échange permanent avec d'autres institutions, de négociations autour de projets communs. Les municipalités ne gouvernent pas vraiment les politiques de « prévention-sécurité », elles composent avec leurs différents interlocuteurs institutionnels et professionnels. L'analyse des relations avec la Police nationale est éloquent : des partenariats se sont forgés, de l'échange d'information a lieu, mais les municipalités sont rapidement suspectées de chercher à s'immiscer dans un domaine qui n'est pas le leur : celui des « vrais » professionnels de la sécurité.

Faut-il en conclure que ces agents sont dénués de pouvoir, de capacités d'action ? Outre le fait que les situations varient en fonction des organisations municipales et des contextes interinstitutionnels locaux, ce serait aller vite

en besogne que de se limiter à ce constat. Ces acteurs parviennent à produire des compromis entre des institutions différentes, facilitent l'échange entre diverses professions. Ils participent au suivi et à la mise en œuvre des contrats. Ce sont des bricoleurs de compromis, jouant, parfois avec habileté, des oppositions et contradictions qui marquent le champ de la «prévention-sécurité». Cette observation amène à une précision. Des travaux récents ont développé la thèse selon laquelle ces acteurs participeraient d'une nouvelle «technocratie sécuritaire» axée autour de la «réponse punitive» [Ferret, Mouhanna, 2005]. Nos résultats de recherche nous conduisent à demeurer précautionneux quant à cette hypothèse. Les chargés de mission, d'abord, ne représentent pas une technocratie, dans la mesure où, nous l'avons dit, ils sont placés sous le contrôle d'élus dans un domaine particulièrement sensible politiquement. Par ailleurs, les croyances qui sont les leurs ainsi que les lignes d'action qu'ils cherchent à promouvoir ne permettent pas de conclure dans un sens aussi homogène. Les chargés de mission tentent, au contraire, de «refroidir» certaines tentations municipales, ils essaient de construire des ponts entre prévention et répression. S'ils promeuvent des solutions visant à protéger la population, en utilisant la prévention situationnelle, il paraît difficile de les qualifier de «sécuritaires», à moins de donner une extension supplémentaire à un terme déjà indéfini.

Venons-en à la problématique du métier. Il est assez patent que notre hypothèse initiale (la construction d'un métier autour de références et savoir-faire communs) comportait une part d'optimisme. On ne voit apparaître ni dénomination ni référentiel ni culture communs. Les chargés de mission ne sont unis que par une tâche identique, produire de la coordination, et par une appartenance partagée, l'univers des municipalités. Mais ces deux facteurs, s'ils produisent un ensemble de contraintes objectives similaires, ne sont pas suffisants pour favoriser l'émergence d'un métier commun. La coordination est une mission générale, pas une technique standardisée, enseignée, et elle est susceptible d'appropriations diverses. L'appartenance à la municipalité peut se décliner de différentes

façons, on l'a vu, dans un dégradé qui va du directeur de service en charge de responsabilités de gestion de service au coordonnateur responsable d'une mission.

L'hétérogénéité des positionnements des chargés de mission et des services qu'ils dirigent ou au sein desquels ils travaillent, rend incertaines leurs perspectives d'avenir. Ils sont en effet parvenus aujourd'hui à un moment décisif de leur évolution, installés dans les organigrammes municipaux, mais cependant en manque réel de visibilité. Leur pleine reconnaissance passera probablement par leur capacité future à combiner les contraires propres aux positions d'interface et à démontrer leur plus-value coopérative sur les scènes parfois confuses de la régulation politique locale contemporaine.

■ **Jacques FAGET**

chercheur au CNRS/CERVL

Jacques DE MAILLARD

professeur, université Rouen,

chercheur au PACTE-Science Po, Grenoble

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

BAILLEAU (F.), 1992, *Prévention de la délinquance : rupture ou continuité ?*, rapport Arso.

BAILLEAU (F.), FAGET (J.) (dir. sc.), 2004, *Les «experts» municipaux de la sécurité. Origine, place et rôle dans la production locale de sécurité*, rapport final pour l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure, Paris, ronéo, mai.

BERLIOZ et DUBOUCHET Consultants, 2001, *Les coordonnateurs des politiques locales de prévention de la délinquance et de sécurité : positionnement, trajectoires professionnelles et responsabilités*, rapport pour la Délégation interministérielle à la ville, p. 26.

CHERNEY (A.), 2004, «Contingency and Politics: The Local Government Community Safety Officer Role», *Criminal Justice*, 4 (2), p. 115-148.

DE MAILLARD (J.), 2005a, «Les politiques de sécurité. Réorientations politiques et différenciations locales», *Sciences de société*, n° 65.

DE MAILLARD (J.), 2005b, «Sans angélisme. De la lutte contre l'insécurité dans une commune de banlieue parisienne» in FERRET (J.), MOUHANNA (C.) (dir.), *Peurs sur les villes*, Paris, PUF, coll. «Sciences sociales et sociétés», p. 45-61.

BIBLIOGRAPHIE

- DUBET (F.), 2002, *Le déclin de l'institution*, éditions du Seuil.
- FAGET (J.), 1992, *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, Ramonville St-Agne, Erès.
- FAGET (J.), 2003, « L'institutionnalisation de la médiation : réflexions à partir de l'exemple français », in JACCOUD (M.) (dir.), *Justice réparatrice et médiation pénale. Convergences ou divergences ?*, Paris, L'Harmattan, p. 227-242.
- FAGET (J.) (dir.), 2005, *Médiation et action publique. La dynamique du fluide*, Presses universitaires de Bordeaux.
- FERRET (J.), MOUHANNA (C.) (éds), 2005a, *Peurs sur les villes*, Paris, PUF.
- FERRET (J.), MOUHANNA (C.), 2005b, « Vers un nouveau populisme punitif ? », in FERRET (J.), MOUHANNA (C.) (dir.), *Peurs sur les villes*, Paris, PUF, p. 211-229.
- GERMAIN (S.), 2003, *Les politiques publiques locales de sécurité en France et en Italie : les exemples des régions Rhône-Alpes et Emilie-Romagne*, mémoire de DEA, Sciences po. Grenoble.
- HUGUES (G.), GILLING (D.), 2004, « "Mission impossible" ? The Habitus of the Community Safety Manager and the New Expertise in the Local Partnership Governance of Crime and Safety », *Criminal Justice*, 4 (2), p. 129-149.
- LE GOFF (T.), 2003, *Le maire garant de la tranquillité publique*, thèse pour le doctorat en Science politique, université de Rennes I.
- MARY (P.), 2003, *Insécurité et pénalisation du social*, Bruxelles, éditions Labor.
- NOREAU (P.), 2003, « L'institutionnalisation de la justice réparatrice », in JACCOUD (M.) (dir.), *Justice réparatrice et médiation pénale. Convergences ou divergences ?*, Paris, L'Harmattan, p. 209-226.
- ROBERT (P.), 1991, « Les chercheurs face aux politiques de prévention », in *Les politiques de prévention de la délinquance à l'aune de la recherche*, Paris, éd. L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », p. 16.
- SELMINI (R.), 2000, « I progetti per la sicurezza nelle città italiane », *Quaderni di Città Sicure*, 20b, p. 27-36.

Quels sont les liens entre changement climatique et enjeux de sécurité ? C'est ce que se propose d'explorer cet article en considérant d'abord les menaces qu'il fait peser sur la sécurité humaine, seul ou conjugué à d'autres facteurs. En sont présentés les exemples les plus significatifs, comme les questions de sécurité alimentaire, de disponibilité de l'eau, de vulnérabilité aux événements extrêmes ou de vulnérabilité des territoires insulaires et des régions côtières. Dans un second temps, on examine dans quelle mesure de tels risques pour la sécurité humaine, avec une remise en cause des besoins fondamentaux de certaines populations ou une accentuation de leur précarité, peuvent se muer en enjeux de sécurité collective, notamment selon quatre modalités : exode rural accompagné d'une paupérisation des populations, sources de conflits localisés pour l'usage des ressources, tensions diplomatiques et conflits internationaux, et propagation à des régions initialement épargnées via des flux migratoires.

Changement climatique et enjeux de sécurité

par Philippe AMBROSI, Stéphane HALLEGATTE

La prise de conscience des risques associés au changement climatique a émergé dans les années 1980, à travers une série de conférences scientifiques qui ont attiré l'attention sur les dangers potentiels d'une perturbation par l'homme de l'atmosphère et des mécanismes du climat, en insistant notamment sur les enjeux de sécurité globale¹. Par la suite, le volet sécurité disparaît des agendas politiques et diplomatiques comme des priorités des équipes de recherche. Dans son dernier rapport, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) ne lui consacre ainsi que quelques pages (sur un total de plus de mille pages dédiées à l'analyse des impacts potentiels du changement climatique) [McCarthy *et al.*, 2001].

Trois raisons au moins peuvent être avancées pour expliquer cette évolution. D'abord, les premières évaluations des impacts se limitent aux pays de l'hémisphère Nord² et dessinent un

•••• (1) Par exemple la conférence de Toronto en 1988, intitulée "The Changing Atmosphere: Implications for Global Security" [PNUE/UNEP, 1993].

(2) Pour un historique des travaux consacrés à l'évaluation des dommages du changement climatique et un examen critique de leurs limites, on peut se reporter à Ambrosi [2004, chap. I].

changement climatique graduel, d'amplitude modérée, qui présenterait d'éventuels gains (pour le secteur agricole, notamment). Elles occultent donc la question des risques pour les zones tropicales – reconnues aujourd'hui comme les plus vulnérables. Ensuite, la notion de sécurité reste profondément marquée dans les dernières années de la guerre froide par la logique de bipolarité: elle se conçoit presque uniquement dans le cadre des tensions diplomatiques et des conflits armés entre les deux camps. Enfin, les chercheurs travaillant sur les questions de sécurité ne sont pas mobilisés autour des enjeux du changement climatique avec la même intensité que leurs collègues d'autres disciplines (climatologie, océanographie, écologie, agronomie, économie, etc.). En conséquence, l'analyse des liens entre changement climatique et sécurité se cantonnera jusqu'aux années 1990 à de timides allusions ou à des analogies avec des crises graves attisées par des chocs sur les ressources naturelles.

La situation est en train de changer sous l'effet de notre meilleure compréhension des risques climatiques et des mécanismes par lesquels ils peuvent remettre en cause les conditions de subsistance de certaines populations, mais aussi sous l'effet de notre connaissance accrue des liens entre sécurité et niveau de développement effectif des régions les plus pauvres. Autre facteur déterminant, l'extension de la notion de sécurité au-delà de son acception « historique » et de ses composantes politique, idéologique ou ethnique fait qu'elle recoupe désormais plusieurs niveaux, de l'individu à l'État-nation, pour intégrer la qualité du milieu et de l'environnement. À l'échelle individuelle, elle se définit ainsi comme l'assurance de satisfaire un ensemble de besoins fondamentaux qui participent au bien-être (sécurité alimentaire, accès à l'eau, disposition d'un logement, accès à l'éducation, etc.); à l'échelle nationale, elle prend en compte deux nouvelles composantes, l'une tournée vers l'intérieur (à savoir le niveau de la sécurité individuelle et comment une dégradation de l'environnement la met à mal), l'autre tournée vers l'extérieur (la relation avec les autres États et comment une dégradation de l'environnement à l'étranger peut induire de nouvelles menaces³).

♦♦♦♦

(3) Ainsi, partant d'un scénario extrême incluant l'interruption des courants marins de grande échelle (circulation thermohaline) dans l'Atlantique Nord, et ce dès 2010-2020, un rapport récent pour le ministère de la Défense des États-Unis [Schwartz, Randall, 2003] examine les conséquences du changement climatique sur la sécurité intérieure en prenant en compte non seulement les impacts ressentis sur le territoire (climat plus sec, hausse du niveau des mers) mais aussi les mécanismes de propagation aux États-Unis (migrations, conflits pour l'appropriation de ressources) d'impacts du changement climatique encore plus sévères dans d'autres régions du globe.

À partir d'exemples historiques doublés d'études d'impacts prospectives, notre objectif est de montrer comment le changement climatique pourrait mettre en péril la sécurité humaine et comment cette transformation profonde du milieu, combinée à la pauvreté et à une pression croissante pour l'accès à l'eau et à la terre, pourrait favoriser des troubles localisés et conduire à leur propagation (notamment *via* des flux migratoires) à des régions relativement épargnées *a priori*.

Fragilisation du milieu et menaces durables des conditions de vie : changement climatique et sécurité humaine

299

Cette première section vise à examiner par quels mécanismes le changement climatique peut constituer un enjeu de sécurité humaine. Comment, par ses impacts les plus significatifs sur l'environnement dans lequel elles sont inscrites, pourrait-il menacer les besoins fondamentaux de certaines populations ou concourir avec d'autres facteurs à les remettre en cause ? Comment, à la différence des régions les plus épargnées où il est seulement perçu comme un problème d'adaptation marginale des modes de vie, s'affirme-t-il dans les pays en développement comme un enjeu de survie, au sens où la subsistance même des populations y est menacée ?

Il existe de nombreux canaux par lesquels le changement climatique peut accélérer la dégradation de l'environnement, accroître la rareté des ressources naturelles et amplifier les risques naturels. Sans les explorer tous, nous présentons les plus significatifs pour montrer comment, en dégradant le capital naturel et en augmentant les risques pour les productions vivrières et les activités économiques, ce phénomène constitue bien une menace pour la sécurité humaine.

Changement climatique, vulnérabilité des productions agricoles et sécurité alimentaire

Si la grande majorité des études sur les impacts du changement climatique pour l'agriculture n'envisage pas une rupture de l'équilibre offre/demande de biens agricoles à l'échelle mondiale, elle s'accorde sur une transformation importante de la géographie des productions, avec des risques accrus pour la sécurité alimentaire des zones vulnérables [McCarthy *et al.*, 2001, chap. v].

Reprenons un rapport récent de l'IIASA [Fischer *et al.*, 2002], le premier à avoir fait appel à une approche intégrée⁴ systématique pour explorer les impacts du changement climatique sur le secteur agricole. Pour différents scénarios⁵ de long terme (croissance démographique, développement économique, évolution technologique, émissions de gaz à effet de serre et scénarios de changement climatique correspondants), ces travaux ont évalué les variations des productivités potentielles des cultures puis, à l'aide d'un modèle économique mondial articulant systèmes agricoles nationaux et marchés internationaux, leurs répercussions économiques.

Dans leur conclusion, les auteurs attirent l'attention sur l'accroissement des disparités Nord-Sud, s'agissant des potentiels de production agricole comme de l'autosuffisance alimentaire. Pour tous les scénarios climatiques (douze au total), on observe ainsi à l'échelle mondiale un accroissement des terres favorables à la mise en culture, mais cet effet se concentre essentiellement dans l'hémisphère Nord (gains potentiels de 20 à 50 % pour l'Amérique du Nord et de 40 à 70 % en Russie), tandis que les terres arables reculent en Afrique (jusqu'à 9 % pour des terres souvent à double ou triple récolte annuelle). Au-delà des rendements potentiels, c'est sur le plan des volumes effectivement produits et des conséquences économiques et sociales des changements climatiques que les disparités sont les plus importantes : si, du fait des adaptations des agents et des marchés, on note un faible écart à l'échelle globale par rapport aux simulations de référence (de l'ordre de 2 %) pour les volumes de céréales produits, de grandes différences se

.....

(4) L'évaluation intégrée permet d'étudier des systèmes en convoquant les savoirs et les outils de différentes disciplines. Son but est d'informer sur des questions complexes, telles que les crises environnementales (pluies acides, gestion de l'eau, changement climatique).

.....

(5) Pour de plus amples détails sur ces scénarios, cf. Nakicenovic [2000].

....

(6) «La sécurité alimentaire existe lorsque toutes les personnes ont, à tout moment, accès à une nourriture suffisante, saine et nutritive pour couvrir les besoins alimentaires et les préférences alimentaires leur permettant de mener une vie saine et active.»
(www.fao.org/spfs).

font jour par régions (notamment pour les pays en développement (PED) asiatiques). Ces variations se répercutent sur la part de l'agriculture dans le PIB de chaque pays. Tandis que toutes les aires en développement – à l'exception de l'Amérique latine – enregistrent des impacts négatifs (l'Afrique surtout, avec des pertes représentant 2 à 9 % du PIB en 2080), le tableau est plus contrasté pour les pays développés, avec des gains de 3 à 13 % pour l'Amérique du Nord, de 0 à 23 % pour la Russie, et des pertes de 6 à 18 % pour l'Europe de l'Ouest (scénario A2 en 2080). Enfin, concernant l'autosuffisance alimentaire, il est manifeste que les zones de production se concentrent dans les pays développés et que les pays en développement deviennent de plus en plus dépendants des importations, tendance déjà apparente dans les scénarios sans changement climatique et simplement exacerbée dans ceux qui le prennent en compte (importations des PED croissant jusqu'à 25 %). En matière de sécurité alimentaire⁶, du fait de la difficulté d'accès de certains pays aux marchés internationaux, les communautés vulnérables ne pourront peut-être plus satisfaire leurs besoins fondamentaux, par exemple les *urban poor* ou les communautés rurales souvent tributaires de l'agriculture vivrière. Il faut ainsi s'attendre à ce que le changement climatique aggrave la situation en Afrique subsaharienne, même si le degré d'autosuffisance alimentaire dépend très fortement des scénarios de développement socio-économique envisagés : dans le scénario A2, le nombre d'individus risquant de souffrir de malnutrition et de sous-alimentation en 2080 s'élèverait en l'absence de changement climatique à environ 768 millions, auxquels il conviendrait de rajouter de 50 à 175 millions de personnes (hausse de 7 à 23 %) en cas de changement climatique.

Changement climatique et disponibilité des ressources en eau

Concernant les ressources en eau, le GIEC [McCarthy *et al.*, 2001, résumé technique] rappelle qu'aujourd'hui 1,7 milliard de personnes (un tiers de la population mondiale) vivent dans des régions où son abondance est

menacée (plus de 20 % du flux y est exploité). En 2025, cet effectif pourrait atteindre 5 milliards d'individus, selon les scénarios démographiques et socio-économiques dont Vörösmarty *et al.* [2000] ont démontré qu'il s'agissait des principaux déterminants du stress hydrique pour cet horizon temporel, loin devant le changement climatique⁷. Au Maghreb, la forte croissance démographique jointe au développement des centres urbains pourraient ainsi conduire les disponibilités annuelles en eau par habitant en dessous du seuil de pénurie (500 m³ par an) dans cinq États du Sud et de l'Est de la Méditerranée en 2025, et dans huit d'entre eux en 2050 [Deneux, 2002]. En Asie centrale, en Afrique australe et dans le pourtour du bassin méditerranéen, cette situation pourrait être aggravée par le changement climatique [McCarthy *et al.*, 2001, résumé technique]. À l'échelle globale, le *Global Fast Track Assessment* [Parry *et al.*, 2001] indique que les risques de pénurie d'eau s'accroissent significativement : pour un réchauffement moyen global de +2 °C en 2050, le nombre d'individus dont l'approvisionnement en eau est menacé atteindrait environ 2,5 milliards de personnes. Pour l'Europe, le rapport ACACIA [Parry, 2000] souligne un risque accru de pénurie et de sécheresse au Sud (croissance de la demande, hausse de la variabilité interannuelle, évaporation accrue pendant la période estivale sous l'effet conjugué d'une diminution des précipitations et surtout de l'augmentation des températures) ainsi que les risques nés d'une mauvaise gestion de la ressource, tout comme en Afrique du Nord et au Sahel. Enfin, il ne faut pas minimiser l'impact du recul vraisemblable des glaciers de montagne, par exemple au Pérou, où ils jouent le rôle de réservoirs pour les populations concentrées sur la bande côtière, au climat aride en été [Chevallier *et al.*, 2004].

••••

(7) Remarquons cependant que cette étude utilise des scénarios de changement climatique relativement modérés. De même, l'horizon considéré est relativement proche, c'est-à-dire à une date où les effets du changement climatique ne sont pas encore des plus prononcés.

Vulnérabilité aux événements extrêmes

Les événements extrêmes constituent l'un des principaux canaux d'interaction du climat et de l'économie. Selon les compagnies de réassurance, notamment Munich Re [2004] et Swiss Re [2004], ils affectent plus d'un million de

personnes chaque année et sont responsables d'un grand nombre de victimes (35 000 en 2003), de pertes économiques importantes (environ 65 milliards de dollars en 2003, plus de 130 milliards en 2004, et sans doute bien plus en 2005 suite au cyclone Katrina). On les considère également comme des obstacles majeurs au développement économique des pays les plus pauvres, dont ils détruisent les infrastructures vitales [IFRCRCS, 2002 ; Benson, Clay, 2004].

Les extrêmes frappent les différentes régions du monde de façon très inégalitaire, dans la mesure où les pays pauvres sont situés dans les zones les plus vulnérables (régions cycloniques ou de mousson) et où leurs infrastructures protègent mal la population : s'ils enregistrent « seulement » 12 % des pertes économiques, les pays les plus pauvres subissent 80 % des décès⁸ [Münich Re, 2004]. En outre, même s'ils sont faibles en valeur, les dommages matériels y représentent une fraction souvent substantielle du PIB, avec des conséquences lourdes pour l'économie et la population. En septembre 2004, à Grenade, le cyclone Ivan a ainsi infligé des dégâts estimés à 200 % du PIB, touchant près des deux tiers de la population (90 % des habitations détruites) et entraînant une récession économique (-3 %) [IMF, 2005].

Les conséquences économiques des extrêmes touchent également de manière inégale les différentes catégories sociales. Ainsi, et même si les pertes humaines sont toujours concentrées sur les populations les plus fragiles et défavorisées comme on a pu l'observer dans le cas du cyclone Katrina aux États-Unis, la répartition des conséquences économiques diffère selon le niveau de développement des pays. Dans les pays riches, les pertes sont subies principalement par les ménages les plus aisés (parce qu'ils sont propriétaires du bâti), les assurances et l'État, auxquels s'ajoutent toutefois certaines catégories sociales vulnérables (par exemple les paysans et les pêcheurs). Par la suite, la reconstruction offre de nombreux emplois non qualifiés à des catégories de travailleurs particulièrement frappées par le chômage, jouant là un rôle de relance keynésienne potentiellement profitable, comme en France après les tempêtes de 1999. Dans les pays en voie de développement,

.....

(8) Les pays les plus riches supportent pour leur part 40 % des pertes économiques et seulement 2 % des décès.

l'effet est inversé. L'agriculture et la pêche, qui y font vivre la majorité la plus pauvre de la population, sont particulièrement vulnérables aux extrêmes climatiques, susceptibles d'interrompre l'activité pendant de longues périodes, voire de réduire à néant la production de plusieurs années⁹, sans compter leur impact financier avec la fuite des capitaux étrangers dont ces pays restent fortement tributaires.

Dans ce contexte, l'effet potentiel du changement climatique *via* de telles catastrophes apparaît particulièrement inquiétant, dans la mesure où les extrêmes ont un effet « multiplicateur » du changement : une faible variation du comportement moyen peut entraîner des modifications profondes du comportement des extrêmes¹⁰. Ainsi, selon la plupart des modèles climatiques, l'exceptionnelle canicule de 2003 sur l'Europe [Schär *et al.*, 2004] est une bonne approximation de ce que sera un été vers 2080 [Beniston, 2004]. De même, dans le modèle climatique de Météo-France (ARPEGE-Climat), un réchauffement de seulement quelques degrés augmente de plus d'un facteur 20 entre aujourd'hui et 2070 la probabilité de connaître une température maximum sur la France supérieure à 30° C pendant dix jours consécutifs (ce qui constitue un bon indicateur des canicules dangereuses pour la santé).

En outre, l'augmentation de la variabilité des températures, qui est observée dans les modèles climatiques par Schär *et al.* [2004], pourrait avoir des conséquences plus graves que le changement de température moyenne. Ainsi, à température moyenne inchangée, une augmentation de seulement 50 % de la variance des températures estivales multiplie par 150 la probabilité d'une canicule de même intensité qu'en 2003.

Les motifs d'inquiétude tiennent aussi à d'autres facteurs météorologiques, tels que la modification des précipitations, susceptible d'avoir des conséquences importantes sur les probabilités d'inondation, comme l'illustre le travail de Christensen et Christensen [2003] sur les inondations estivales en Europe. De leur côté, West *et al.* [2001] estiment que la montée du niveau de la mer pourrait à elle seule faire augmenter de 5 % les pertes économiques dues aux tempêtes, tandis que Choi et Fisher [2003] montrent qu'une hausse de 1 % à peine des précipitations annuelles

.....

(9) Ainsi à la Réunion en 1806 : des cyclones y ont détruit les pieds de café ; leur temps de repousse étant trop long pour être supportable, les agriculteurs se sont spécialisés dans la canne à sucre ou la banane, plus rapides à implanter mais aujourd'hui nettement moins lucratives.

.....

(10) Pour une étude plus complète cf. Hallegatte [2005].

augmenterait de 2,8 % le coût des catastrophes naturelles aux États-Unis.

Notons qu'il n'est pas nécessaire que le climat devienne plus violent pour entraîner des dommages plus importants. Ainsi, il est tout à fait possible que la trajectoire moyenne des dépressions extratropicales change avec le réchauffement. Elles frapperaient alors des zones aujourd'hui relativement épargnées par le plus gros des tempêtes, donc peu ou mal préparées à y faire face. Avec de tels changements, la sécurité des personnes et des biens serait directement affectée et nombre de mesures coûteuses seraient nécessaires pour contrebalancer leurs effets négatifs : mise en place de systèmes d'alerte et de secours mieux dimensionnés et plus efficaces, création de fonds de soutien public et/ou privé pour aider les personnes et les activités touchées, mesures d'adaptation physique face aux événements (digues, système d'évacuation des eaux, changement des normes de construction, etc.). L'exemple du cyclone Katrina en 2005 montre que de telles mesures de protection sont coûteuses, même pour les pays les plus riches.

Hausse du niveau des mers et vulnérabilité des territoires insulaires et des régions côtières

Une des conséquences prévisibles du changement climatique est la hausse du niveau des mers, imputable principalement à l'expansion thermique des océans et au recul des glaciers continentaux : 3 à 10 cm en 2020, 4 à 32 cm en 2050 et 9 à 63 cm en 2080 selon les estimations du GIEC¹¹ [Houghton *et al.*, 2001]. Les effets de ce phénomène sont multiples et concernent autant les écosystèmes que les implantations humaines et les activités économiques.

À l'échelle mondiale, 20 % de la population vit à moins de 30 km des côtes [McCarthy *et al.*, 2001, chap. VI]. Pour une hausse du niveau des mers d'environ 40 cm vers 2080 et même en présence d'importantes mesures de protection des côtes, Nicholls *et al.* [1999] évaluent à 93 millions le nombre d'individus touchés annuellement par une inondation (contre 13 millions sans hausse du niveau des mers).

.....
(11) Année de référence : 1990. Ces estimations ne prennent pas en compte les particularités topographiques de chaque zone littorale, dont les variations relatives imputables aux mouvements tectoniques.

Dans ce scénario, le plus lourd tribut serait payé par les zones côtières du littoral de l'océan Indien, avec 55 % des victimes, devant les régions littorales de l'Insulinde, de l'Indonésie et des Philippines (23 %), et enfin de l'Afrique et de l'est du bassin méditerranéen (15 %). Du fait de leurs caractéristiques géographiques, les petits territoires insulaires sont particulièrement vulnérables : érosion côtière conduisant à un recul du trait de côte et à une déstabilisation des ouvrages de défense comme des infrastructures (routes littorales, ports, habitations) ; accroissement du risque de surcôte (inondation temporaire des zones côtières à l'occasion de grandes marées ou de tempêtes) ; submersion des zones basses ; renforcement de la salinisation des sols et des nappes phréatiques. On observe déjà de telles évolutions, comme en témoigne l'érosion significative des contreforts des routes littorales dans les îles du Pacifique équatorial, où les disponibilités en eau potable sont déjà menacées [Bettencourt, 2004].

D'autres impacts sont à prévoir, notamment la régression des récifs coralliens, sources de nourriture pour les populations insulaires comme de travail et de revenu par le biais du tourisme, de l'exportation des produits de la pêche ou de la vente de licences de pêche. Il est manifeste que le changement climatique s'ajoutera à la liste des dégradations de l'environnement et des ressources naturelles que connaissent aujourd'hui ces régions (érosion côtière, pollution, tensions sur l'eau douce, surpêche, régression des récifs coralliens), sans compter que les tendances du développement socio-économique y accroissent de manière régulière la vulnérabilité au changement climatique. Il est donc fort à craindre que des seuils soient franchis, qui rendraient plus aiguës les questions liées à la sécurité alimentaire et sanitaire, aux perspectives économiques de l'agriculture, aux pêcheries et élevages piscicoles, au tourisme et directement à la survie des populations sur leurs îles. À titre d'exemple, la Banque mondiale [2002] estime qu'en 2050 l'atoll de Tarawa (Kiribati) pourrait faire face en raison du changement climatique à des pertes représentant 17 à 34 % du PIB actuel de l'archipel entier¹². En outre, ces impacts pourraient notablement infléchir les sentiers de croissance économique : détournement de

.....

(12) Cette estimation, faute de données, ne tient compte que des impacts sur le littoral et sur les ressources en eau ; bien que non évalués, les impacts pour le secteur agricole et la santé humaine sont jugés également substantiels.

l'épargne au profit de dépenses de réparation et d'adaptation, confiance des investisseurs extérieurs affectée... Autrement dit, cette estimation instantanée des impacts tend à sous-estimer leurs conséquences à moyen-long terme comme freins au développement.

Nous venons de présenter un certain nombre d'impacts du changement climatique qui pourraient, bien souvent en aggravant des tendances préexistantes, conduire à accroître la précarité des populations des régions les plus pauvres, à freiner leur développement voire à rendre leur terre inhabitable. Des travaux archéologiques récents [Haug *et al.*, 2003; Weiss, Bradley, 2001] ont d'ailleurs établi des coïncidences claires entre transition brutale du climat et mutation en profondeur des sociétés (changement de mode de subsistance, abandon des terres, désorganisation sociopolitique), tout particulièrement en Amérique du Sud, soumise à des épisodes El Niño sévères sur de très longues périodes. Dans quelle mesure ces risques pour la sécurité humaine peuvent-ils se muer en enjeux de sécurité collective? C'est la question que nous nous proposons d'examiner dans la seconde section.

De la sécurité humaine à la sécurité internationale : changement climatique, précarité et conflit

Tout en reconnaissant que les dégradations du milieu et la rareté des ressources naturelles (disponibilité de l'eau, accès aux terres fertiles, etc.) peuvent engendrer violence et conflits, la communauté scientifique refuse toute lecture purement malthusienne, qui s'en tiendrait à une causalité unique et directe : c'est en interaction avec d'autres facteurs socio-économiques (pression humaine, degré de pauvreté et amplitude des inégalités, tensions communautaires, ethniques ou religieuses, degré d'organisation et légitimité des cadres institutionnels) que la dégradation de l'environnement contribue à l'émergence de troubles sociaux et

politiques. Ceux-ci sont souvent appréhendés selon leur origine (revendications territoriales, appropriation de ressources, source idéologique), leur intensité (tensions diplomatiques ou commerciales, criminalité, terrorisme, guerre) ou leur échelle géographique (limitée, nationale, régionale). Au regard des risques climatiques, on peut les classer en quatre catégories, selon un degré d'implication croissante pour la sécurité internationale.

Exode rural, paupérisation et insécurité urbaine

En se superposant aux tendances socio-économiques actuelles, le changement climatique pourrait aggraver la situation des populations rurales dans les aires en développement. Bien souvent, celles-ci sont établies sur des terres marginales, aux rendements faibles, où elles pratiquent une agriculture vivrière dont l'excédent leur assure un revenu pécuniaire. C'est cette économie de subsistance qui pourrait être remise en cause, par l'épuisement des sols, l'absence de nouvelles terres, la déforestation et l'érosion, des risques accrus de pénurie d'eau – tendances que pourrait renforcer le changement climatique. Tous ces dérèglements s'ajouteront aux facteurs favorisant les exodes ruraux du type de la *Dust Bowl migration* qui a touché le sud-ouest des États-Unis dans les années 1930¹³. En définitive, l'implantation de ces populations dans les mégalofoles du tiers-monde résultera essentiellement dans une urbanisation de la pauvreté rurale, caractérisée par un habitat précaire dans des zones sans accès aux services de base (adduction et assainissement d'eau, électricité, etc.) et soumises aux risques naturels (glissements de terrain). À ce titre, le changement climatique contribuera donc à favoriser la pauvreté et la criminalité dans les zones urbaines et à entretenir un état latent de troubles sociaux.

Conflits localisés pour l'usage des ressources

Toujours à l'échelle locale, le changement climatique pourrait attiser des conflits entre groupes pour l'usage des

♦♦♦

(13) À la suite d'une longue période de sécheresse et de températures supérieures à la normale, soit un climat proche de celui qu'on prévoit pour la fin de ce siècle [Rosenzweig, Hillel, 1993], environ 300 000 fermiers ont quitté les grandes plaines (en particulier l'Oklahoma) pour rejoindre les villes de Californie, où le manque de travail les a contraints à habiter dans des bidonvilles (les fameuses *Hoovervilles*) avec leur lot de maladies (typhoïde, tuberculose).

ressources naturelles, à l'exemple des heurts entre nomades du Sahel et sédentaires du Ghana et du Nigeria [BMU, 2002]. Il pourrait ainsi accroître leur rareté, due à la dégradation ou la destruction du capital naturel, à une demande en eau croissante (doublée éventuellement d'une gestion inadéquate) et aux inégalités dans la répartition des droits d'accès ou de propriété. Dans son analyse des liens entre rareté environnementale et enjeux de sécurité, Homer-Dixon [1991, 1994] en souligne le caractère indirect, au sens où la rareté environnementale joue plutôt un rôle de catalyseur, en plaçant certaines populations dans une situation précaire et en aggravant les tensions entre communautés (rurales et centres urbains, clivages selon la richesse et le patrimoine foncier, rivalités ethniques, culturelles ou religieuses). À la lumière de nombreux cas, il identifie un mécanisme de capture de la ressource et de marginalisation écologique (*resource capture and ecological marginalisation*) qui contribue à aiguïser les inégalités entre communautés, au profit des élites les plus puissantes. Ce fut notamment le cas en Mauritanie, lorsque la classe dirigeante composée majoritairement de Maures blancs a modifié les textes législatifs pour bénéficier seule des retombées d'un projet de développement du fleuve Sénégal au détriment des Maures noirs implantés sur la rive mauritanienne: dans ce contexte marqué par de fortes tensions ethniques, la problématique de la rareté a accentué les inégalités socio-économiques entre communautés, entraînant des émeutes et des violences de part et d'autre de la frontière, des expropriations et des déplacements de populations, avec en point d'orgue un quasi-affrontement entre le Sénégal et la Mauritanie.

Enjeux diplomatiques et conflits internationaux

Sur la scène internationale, il est indéniable que le changement climatique participera à accroître le fossé entre émetteurs au Nord et victimes au Sud, renforçant chez ces derniers un profond sentiment d'injustice, comme en témoignent les vives tensions – quoique limitées à la sphère diplomatique – entre l'Australie et les petits États

insulaire de l'océan Pacifique. Comptant parmi les plus gros émetteurs de la planète, l'Australie n'a toujours pas ratifié le protocole de Kyoto¹⁴; au contraire, elle a systématiquement plaidé en faveur d'options «douces» pour ne pas avoir à réformer en profondeur son système énergétique, cherchant notamment à minimiser la gravité des risques climatiques pourtant patents chez ses voisins immédiats, au lieu de leur apporter le soutien qu'ils pouvaient espérer d'un acteur incontournable de la région¹⁵.

Au-delà de ces simples tensions diplomatiques, Schwartz et Randall [2003] envisagent pour leur part la coexistence de stratégies défensives et offensives, selon la manière dont les pays seront affectés par le changement climatique. Dans les régions les plus épargnées, c'est ainsi le scénario d'un repli sur soi qui prévaudrait, à travers un renforcement de l'intégration régionale et une fermeture des frontières. Dans les régions particulièrement frappées, on assisterait en revanche à une réaction expansive, avec des conflits pour l'appropriation des ressources, une montée du terrorisme international et l'intensification des flux migratoires. S'agissant des ressources *renouvelables*, Homer-Dixon [1991] introduit toutefois deux nuances: d'une part, en général, les États ne peuvent pas les convertir facilement et rapidement en «actifs» pour augmenter significativement leur pouvoir; d'autre part, les pays les plus dépendants à leur égard sont aussi les plus démunis, ce qui affaiblit considérablement leur capacité d'agression.

Dans ce contexte, le cas de l'eau constitue une exception. À l'image de Wolf *et al.* [2003], les plus optimistes rappellent que, «*s'il est indéniable que les ressources en eau peuvent être à l'origine de divergences, les mesures de coopération sont nettement supérieures aux conflits graves. En d'autres termes, l'eau apparaît davantage comme un vecteur de coopération que comme une source de conflits*». Au cours des cinquante dernières années, 1 831 interactions (conflits et mesures de coopération confondus) ont été enregistrées, parmi lesquelles 7 différends ont donné lieu à des guerres, 507 à des actions militaires de plus ou moins grande envergure et environ 200 traités ont été signés (pour un total de 1 228 mesures de coopération¹⁶). Cette

♦♦♦

(14) Le protocole autorise pourtant le pays à laisser croître ses émissions de 8% par rapport à 1990, situation privilégiée qu'il partage avec la Fédération de Russie (stabilisation), l'Islande (+10%), la Norvège (+1%), la Nouvelle-Zélande (stabilisation) et l'Ukraine (stabilisation).

♦♦♦

(15) Pour plusieurs exemples d'affrontements diplomatiques dans le cadre de conférences régionales sur le changement climatique, cf. Barnett [2002].

♦♦♦

(16) Source: www.unesco.org/water/wwap/facts_figures/partager_eaux.shtml

.....

(17) Consulter par exemple la *Transboundary Freshwater Dispute Database* (www.transboundarywaters.orst.edu) ou la chronologie établie par P. Gleick sur les conflits liés à l'eau (worldwater.org/conflictIntro.htm).

.....

(18) Les aquifères sont les couches géologiques qui contiennent de l'eau.

.....

(19) On estime que l'Éthiopie contrôle plus de 82 % des eaux du Nil à destination du Soudan et de l'Égypte.

vision optimiste mérite néanmoins d'être tempérée au regard des risques croissants de pénurie d'eau au XXI^e siècle, au cours duquel des tensions et des conflits pourraient provenir en particulier de ressources partagées sur plusieurs territoires¹⁷. Les exemples les plus courants concernent le Moyen Orient [Lonerган, Kavanagh, 1991] : le croissant fertile (où le projet turc de barrer l'Euphrate en Anatolie a déjà occasionné des tensions entre la Turquie et ses voisins syriens et irakiens), la vallée du Jourdain et ses aquifères¹⁸ souterrains ou encore la vallée du Nil, qui traverse quatre États. Jusqu'à présent, l'Égypte a pu maintenir une domination politique, économique et militaire sur le fleuve et s'en assurer le plus grand usage, d'autant que les pays situés en amont, comme l'Éthiopie et le Soudan, disposaient d'autres ressources en eau. Mais à l'avenir, la pression pourrait s'y intensifier sous l'effet du changement climatique ainsi que de la poussée démographique et de l'expansion de l'agriculture (la grande inconnue régionale demeure à cet égard le développement de l'Éthiopie¹⁹), autant de paramètres impliquant en aval une raréfaction de l'eau et une dégradation de sa qualité. Sur le plan géopolitique, le cas d'Israël apparaît plus problématique encore. Pour ce pays développé qui exploite déjà presque la totalité de ses ressources, dont la qualité se dégrade rapidement de surcroît, quatre options se présentent : un transfert depuis la Turquie (viable seulement à court terme, compte tenu des volumes limités qui seraient échangés) ; un accord avec ses voisins arabes (peu réaliste à court terme) ; une restructuration de l'économie pour diminuer la part de l'agriculture, accompagnée de mesures visant à améliorer l'efficacité des usages de l'eau et protéger la ressource ; l'acquisition de ressources par voie militaire (à l'image de la guerre de 1967 qui a accru les ressources de 50 % et assuré le contrôle sur la presque totalité des aquifères de la vallée du Jourdain).

Les réfugiés environnementaux : un cas de propagation

Si les flux migratoires constituent un mécanisme de propagation et de répercussion de crises locales à l'échelle

internationale, il est difficile de départager leurs causes, d'autant qu'elles se superposent souvent : changements du milieu affectant de manière critique les conditions de vie (pénurie d'eau, famine, épuisement des sols, hausse du niveau des mers), climat d'insécurité, violence ethnique, politique ou religieuse, dégradation de la situation économique, etc. On distingue classiquement les facteurs *push* (qui poussent à l'exode, et on parle alors de réfugiés) des facteurs *pull* (qui attirent vers un endroit donné, et on parle alors de migrants). En 1995, on dénombrait quelque 27 millions de réfugiés – au sens de la convention de Genève – auxquels il convient d'ajouter au moins quelque 25 millions de réfugiés environnementaux [Myers, 2001]. Il ne s'agit pas systématiquement de migrations internationales et définitives car les déplacements de populations peuvent rester saisonniers et se limiter à un même pays : en 1995, quelque 10 millions de personnes avaient ainsi fui le Sahel à la suite de sécheresses récurrentes, et la moitié s'en était retournée. Dans d'autres régions de l'Afrique sub-saharienne, 80 millions de personnes sont considérées aujourd'hui en situation de sous-nutrition, principalement pour des raisons environnementales, et 7 millions d'entre elles se sont déplacées pour recevoir l'aide humanitaire. Le phénomène touche aussi l'Asie (sur les 120 millions de « flottants » recensés en Chine²⁰, au moins 6 peuvent être qualifiés de réfugiés environnementaux) et l'Amérique latine.

McLeman et Smit [2003] classent les migrations d'origine climatique en trois catégories : l'établissement de structures de migration récurrentes dans le cadre d'une réponse habituelle aux fluctuations du climat ; des vagues à court terme de migrants en réaction à un stimulus climatique donné ; des mouvements à grande échelle, qui commencent lentement mais prennent de l'ampleur lorsque des conditions climatiques défavorables coïncident avec des conditions socio-économiques elles aussi défavorables (de telles migrations peuvent également suivre une catastrophe naturelle). En 2003, le Citizenship and Immigration Service des États-Unis a ainsi été obligé de prolonger jusqu'en 2005 le statut de protection temporaire (*Temporary Protection Status*) qui régularise la situation de 80 000 réfugiés honduriens arrivés aux États-Unis à la suite du cyclone

.....
(20) Les « flottants » sont les individus sans rattachement administratif, essentiellement des paysans issus de l'exode rural.

....

(21) Rappelons qu'en 1970, le cyclone Bohla a largement envenimé les tensions séparatistes qui ont mené à la création du Bangladesh l'année suivante.

....

(21) « Quand on envisage l'émigration, c'est que l'on sait qu'on a perdu la bataille. En aucun cas nous n'en sommes là. »

....

(22) « Les habitants des Tuvalu recherchent un endroit où s'installer définitivement au cas où les surcotes finiraient par rendre nos maisons inhabitables. »

Mitch. Concernant l'évaluation des risques de migrations, Strizzi et Stranks [2001] estiment qu'en Chine la diminution des rendements dans certaines régions pourrait accentuer l'exode rural et intensifier des conflits existants dans les régions où les rendements s'accroissent (par exemple entre la population traditionnelle ouïghoure et les migrants hans). Le Pakistan est lui aussi très exposé aux aléas climatiques²¹, susceptibles d'accroître les graves problèmes que sont la dégradation des sols et la variabilité des précipitations, et d'entraîner des migrations tant internes qu'externes, par exemple vers le Canada, où est établie une forte communauté pakistanaise.

Révisant ses estimations de 1993 [Myers, 1993], qui prévoyaient quelque 150 millions de réfugiés environnementaux du fait du changement climatique en 2050 (soit 1,5% de la population mondiale à cette date), Myers [2001] en annonce désormais plus de 210 millions (73 millions en Chine, 26 au Bangladesh, 20 en Inde, 12 en Égypte, 31 millions ailleurs en incluant les petites îles), du fait de la hausse du niveau des mers et des menaces sur les régions côtières mais aussi d'un accroissement du risque de sécheresse (50 millions). Sans surprise, la question du déplacement des populations est devenue une priorité pour les atolls du Pacifique, où elle est cependant considérée de manière différente selon les États [Barnett, 2002 ; Barnett, Adger, 2001]. Aux îles Marshall comme aux Kiribati, on en fait un enjeu de souveraineté nationale, et le fatalisme n'est pas de mise : « *I think of emigration as being the stage where you know you're losing the battle. We're nowhere near that*²² », confie ainsi un diplomate des Kiribati. Pour les îles Tuvalu en revanche, c'est une éventualité qu'il faut envisager, comme l'avait affirmé en 2000 le Premier ministre (« *Tuvaluans are seeking a place they can permanently migrate to should the high tides eventually make our homes uninhabitable*²³ ») avant de se rendre en Nouvelle-Zélande, où il avait d'ailleurs reçu l'assurance que ce pays était prêt à accueillir près de la moitié de la population de son voisin, si le besoin s'en faisait sentir.

En règle générale pourtant, l'accueil de tels flux ne sera pas sans poser problème dans les pays hôtes, dont beaucoup renforcent actuellement les contrôles aux frontières tout en

durcissant le cadre législatif de l'immigration. Par ailleurs, le statut de réfugié environnemental n'est pas reconnu en droit international: la convention de Genève stipule qu'«un réfugié est une personne qui craint, avec raison, d'être persécutée du fait de sa race, sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques et qui ne peut ou ne veut retourner dans son pays en raison de cette crainte». Bien que la construction d'une définition assez rigoureuse pour être traduite en droit international ne laisse pas d'interroger les spécialistes du domaine [Black, 2001; Wilkinson, 2002], il apparaît vital d'élargir au plus vite le champ d'application du statut de réfugié aux victimes de l'environnement et du changement climatique, en vue d'optimiser les réponses qui seront apportées aux crises futures.

Conclusion

314

Cet article s'est efforcé de dresser un panorama des risques les plus significatifs liés au changement climatique, afin de montrer comment ils peuvent se transformer en enjeux de sécurité régionale et internationale. Au terme de notre analyse, le caractère très inégalitaire de ces risques, supportés majoritairement par les pays les moins développés, appelle deux commentaires. D'une part, on doit s'interroger sur la crédibilité et même la réalité des mécanismes de compensation entre «gagnants» et «perdants». Si les estimations monétaires des dommages font état d'un montant très faible à l'échelle globale, c'est parce qu'elles sont calculées sur la base d'une compensation des pertes enregistrées dans les pays en développement par les gains enregistrés dans les pays de l'hémisphère Nord. En théorie, cela signifie que les «gagnants» financeraient des activités d'adaptation préventive ou curative pour les «perdants» (programmes de vaccination à grande échelle, construction de digues, etc.). Dans un contexte de contraction de l'aide au développement, de telles mesures paraissent financièrement peu réalistes, sans parler de leur faisabilité: comment,

.....

(24) Cette course à la responsabilité et à ses conséquences légales a déjà commencé [Allen, 2005 ; Tol, Verheyen, 2004].

en pratique, réparer ou compenser la situation de populations qui ont dû quitter leurs terres ? D'autre part, par la redistribution des ressources qu'entraînera le changement climatique allant dans le sens d'une amplification des déséquilibres existants, ce dernier ne manquera pas de créer de nouveaux conflits dont les responsables seront d'autant plus faciles à identifier²⁴ qu'ils sont parmi les plus riches de la planète et qu'ils seront relativement épargnés par les conséquences du changement climatique. Dans ces conditions, il est inconcevable que le climat ne devienne pas un facteur important des enjeux de sécurité, raison pour laquelle il faudra lui réserver une position haute dans les priorités de recherche comme sur les agendas politiques.

■ **Philippe AMBROSI**

CEA/LSCE

Stéphane HALLEGATTE

Météo-France/CIREN

LISTE DES SIGLES EMPLOYÉS

GIEC/IPCC : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat/Intergovernmental Panel on Climate Change

IIASA : International Institute for Applied Systems Analysis

PNUE/UNEP : Programme des Nations unies pour l'environnement/United Nations Environment Programme

ALLEN (M.R.), 2005, «The Spectre of Liability: Part 1&2», *Attribution, in TANG (K.) (dir.), The Finance of Climate Change: A Guide for Governments, Corporations and Investors*, p. 400, Risk Books.

AMBROSI (P.), 2004, *Amplitude et calendrier des politiques de réduction des émissions en réponse aux risques climatiques: leçons des modèles intégrés*, thèse de doctorat: Économie de l'environnement, École des hautes études en sciences sociales (EHESS), Paris.

BANQUE MONDIALE, 2002, *Seas, Cities and Storms: Managing Change in Pacific Island Economies*, Washington DC, the World Bank.

BARNETT (J.), ADGER (N.), 2001, *Climate Dangers and Atoll Countries*, WP n° 9, Tyndall Centre, Norwich (UK).

BARNETT (J.), 2002, *Global Warming and the Security of Atoll-Countries*, Macmillan Brown Centre for Pacific Studies, Christchurch.

BENISTON (M.), 2004, «The 2003 Heat Wave in Europe: A Shape of Things to Come? An Analysis Based on Swiss Climatological Data and model simulations», *Geophysical Research Letters*, 31, doi:10.1029/2003GL018857.

BENSON (C.), CLAY (E.), 2004, *Understanding the Economic and Financial Impact of Natural Disasters*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington DC.

BETTENCOURT (S.), 2004, *Mainstreaming Adaptation to Climate Change in Pacific Island Economies*, actes du colloque *Global Forum on Sustainable Development*, OECD, OECD Paris, 11-12 November.

BLACK (R.), 2001, «Environmental Refugees: Myth or Reality?», *New issues in refugee research*, n° 34, 20 p.

BMU, 2002, *Climate Change and Conflict, das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)*, Berlin (Germany).

CHEVALLIER (P.), POUYAUD (B.), SUAREZ (W.), 2004, *Climate Change Impact on the Water Resources from the Mountains in Peru*, actes du colloque *Global Forum on Sustainable Development*, OECD, OECD Paris, 11-12 November.

CHOI (O.), FISHER (A.), 2003, «The Impacts of Socioeconomic Development and Climate Change on Severe Weather Catastrophe Losses: Mid-Atlantic Region (Mar) and the US», *Climatic Change*, 58, p. 149-170.

CHRISTENSEN (J.), CHRISTENSEN (O.), 2003, «Severe Summer Flooding in Europe», *Nature*, 421 (6925), p. 805-806.

DENEUX (M.), 2002, *L'évaluation de l'ampleur des changements climatiques, de leurs causes et de leur impact prévisible sur la géographie de la France à l'horizon 2025, 2050 et 2100*, rapport n° 3603 (Ass. nationale), n° 224 (Sénat), Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), Paris.

FISCHER (G.), MAHENDRA (S.), VAN VELTHUIZEN (H.), 2002, *Climate Change and Agricultural Vulnerability*, IIASA, Laxenburg (Austria), 160p.

HALLIGATTE (S.), 2005, *Interactions d'échelles en économie: application à l'évaluation des dommages du changement climatique et des événements extrêmes*, thèse de doctorat: Économie de l'environnement, École des hautes études en sciences sociales (EHESS), Paris.

BIBLIOGRAPHIE

- HAUG (G.H.), GÜNTHER (D.), PETERSON (L.C.), SIGMAN (D.M.), HUGHEN (K.A.), AESCHLIMANN (B.), 2003, *Climate and the Collapse of Maya Civilization*, *Science*, 299 (5613), p. 1731-1735.
- HOMER-DIXON (T.F.), 1991, « On the Threshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict », *International Security*, 16 (2), p. 76-116.
- HOMER-DIXON (T.F.), 1994, « Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases », *International Security*, 19 (1), p. 5-40.
- HOUGHTON (J.T.), DING (Y.), GRIGGS (D.J.), NOGUER (P.J.), VAN DER LINDEN (P.J.), DAI (X.), MASKELL (K.), JOHNSON (C.A.) (dir.), 2001, *Climate Change 2001: The Scientific Basis. Contribution of Working Group I to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge (UK&US), Cambridge University Press.
- IFRCRCS, 2002, *World Disaster Report 2002: Focusing on Reducing Risk*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRCRCS).
- IMF, 2005, *Grenada-2005 Budget Mission (February 15-22): Concluding Statement*, *International Monetary Fund*. <http://www.imf.org/external/np/ms/2005/022205.htm>
- LONERGAN (S.), KAVANAGH (B.), 1991, « Climate Change, Water Resources and Security in the Middle East », *Global Environmental Change*, 1 (4), p. 272-290.
- MCCARTHY (J.J.), CANZIANI (O.F.), LEARY (N.A.), DOKKEN (D.J.), WHITE (K.S.), (dir.), 2001, *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge (UK&US), Cambridge University Press.
- MCLEMAN, (R.), SMIT (B.), 2003, « Changement climatique, migration et sécurité », *Commentaire*, n° 86, Service canadien du renseignement de sécurité, Ottawa.
- MÜNICH RE, 2004, *Topics: Natural Catastrophes 2003*, Geoscience Research Group/Münich Reinsurance Group, Munich (Germany).
- MYERS (N.), 1993, « Environmental Refugees in a Globally Warmed World », *Bioscience*, 43 (1), p. 752-761.
- MYERS (N.), 2001, « Environmental Refugees: a Growing Phenomenon of the 21st Century », *Philosophical Transactions: Biological Sciences*, 357 (1420), p. 609 - 613.
- NAKICENOVIC (N.) (ed.), 2000, *Special Report on Emissions Scenarios: A Special Report of Working Group III of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, UK&US, Cambridge University Press.
- NICHOLLS (R.), HOOZEMANS (F.M.J.), MARCHAND (M.), 1999, « Increasing Flood Risk and Wetland Losses due to Global Sea-Level Rise », *Global Environmental Change*, 9 (Special Issue "A New Assessment of Global Effects of Climate Change"), p. 69-87.
- PARRY (M.) (dir.), 2000, *Assessment of Potential Effects and Adaptations for Climate Change in Europe: the Europe ACACIA Project*, Jackson Environment Institute, University of East Anglia, Norwich (UK), 320 p.

BIBLIOGRAPHIE

PARRY (M.), ARNELL (N.), NICHOLLS (M.T.R.), MARTENS (P.), KOVATS (S.), LIVERMORE (M.), ROSENZWEIG (C.), IGLESIAS (A.), FISCHER (G.), 2001, «Millions at Risk: Defining Critical Climate Change Threats and Targets», *Global Environmental Change*, 11, p. 181-183.

PNUE/UNEP, 1993, The Toronto and Ottawa Conferences and the "Law of the Atmosphere", <http://www.unep.ch/iucc/fs215.html>

ROSENZWEIG (C.), HILLEL (D.), 1993, «The Dust Bowl of the 1930s: Analog of Greenhouse Effect in the Great Plains?», *Journal of Environmental Quality*, 22 (1), p. 9-22.

SCHÄR (C.), VIDALE (P.L.), FREI (C.), HABERLI (C.), LINIGER (M.), APPENZELLER (C.), 2004, «The Role of Increasing Temperature Variability in European Summer Heatwaves», *Nature*, 427 (6972), p. 332-336.

SCHWARTZ (P.), RANDALL (D.), 2003, *An Abrupt Climate Change Scenario and Its Implications for United States National Security*, Global Business Network (GBN).

<http://www.gbn.com/ArticleDisplayServlet.srv?aid=26231>

STRIZZI (N.), STRANKS (R. T.), 2001, «Dégradation de l'environnement et sécurité en Chine», *Commentaire*, n°67, Service canadien du renseignement de sécurité, Ottawa.

SWISS RE, 2004, *Natural Catastrophes and Man-Made Disasters in 2003: Many Fatalities, Comparatively Moderate Insured Losses*, Swiss Reinsurance Company, Zurich (Switzerland).

TOL (R.S.J.), VERHEYEN (R.), 2004, «State Responsibility and Compensation for Climate Change Damages – A Legal and Economic Assessment», *Energy Policy*, 32 (9), p. 1109-1130.

VÖRÖSMARTY (C.J.), GREEN (P.), SALISBURY (J.), LAMMERS (R.B.), 2000, «Global Water Resources: Vulnerability from Climate Change and Population Growth», *Science*, 289, p. 284-288.

WEISS (H.), BRADLEY (R.S.), 2001, «What Drives Societal Collapse?», *Science*, 291 (5504), p. 609-610.

WEST (J.J.), SMALL (M.), DOWLATABADI (H.), 2001, «Storms, Investor Decisions, and the Economic Impacts of Sea Level Rise», *Climatic Change*, 48, p. 317-342.

WILKINSON (R.), 2002, *Environmental Migrants and Refugees*, Refugees (UNHCR).

WOLF (A.T.), YOFFE (S.B.), GIORDANO (M.), 2003, «International Waters: Identifying Basins at Risk», *Water Policy*, 5 (1), p. 29-60.



COLLOQUES ET RENCONTRES

Économies criminelles et mondes urbains

Maison méditerranéenne des sciences de l'homme (MMSH)

Aix-en-Provence, 2-4 juin 2005

Organisé conjointement par le LAMES¹ et le CESAMES², et plus précisément par Monique Weinberger, Michel Péraldi, Michel Kokoreff et Amina Haddaoui, le colloque « Économies criminelles et mondes urbains » a rassemblé à Aix-en-Provence, du 2 au 4 juin derniers, des chercheurs français, italiens, portugais et britanniques issus de diverses disciplines, dont la sociologie, l'histoire, l'ethnologie, l'anthropologie, l'économie, la science politique, ainsi que des professionnels (éducateur, journaliste, magistrat, policier, gendarme). L'ambition des organisateurs était double : favoriser la création d'un réseau scientifique trans-méditerranéen sur ce thème et discuter un cadre théorique dans une perspective de programmation de recherches.

D'emblée, le terrain d'observation est la ville. En effet, l'échelle urbaine semble pertinente pour rendre compte des phénomènes de criminalité. Pour Samuel Bordreuil³,

la ville occupe une place centrale en tant que lieu criminogène. Selon lui, deux approches articulent crime et société : l'une développe la société comme déterminant des actes délictueux, l'autre montre en quoi la criminalité implique plusieurs personnes et fait société. Il considère que les mondes du crime sont plus liants que la société dite « saine », laquelle est caractérisée par le délitement des liens sociaux et l'anomie.

Michel Péraldi voit, quant à lui, dans la ville le niveau d'analyse approprié, notamment dans la durée, des phénomènes de criminalité, trop souvent appréhendés à l'échelle globale ou très locale (micro-territoire, quartier, cité). L'historicité en matière de criminalité urbaine permet de distinguer les lignes de fracture et les points de continuité.

Plusieurs points problématiques ont été abordés lors de ces journées : si la ville et ses transformations revêtent une réalité criminogène, une bonne part est amplifiée

••• (1) Laboratoire méditerranéen de sociologie (CNRS-université de Provence).

(2) Centre de recherche Psychotropes, santé mentale, société (CNRS-INSERM).

(3) Directeur du LAMES.

par la persistance des représentations, l'amalgame se répand entre les espaces accueillant des populations défavorisées et la délinquance. Les sociologues discutent en quoi le « *business* » dans ces zones constitue un des modes d'adaptation aux difficultés sociales et économiques alors que les discours institutionnels et politiques tendent à l'associer à une mafia. Cette dernière s'inscrit dans un cadre territorial et historique donné et peut difficilement servir de référentiel de l'organisation criminelle, dont les analyses oscillent entre paradigmes culturaliste et organisationnel. Parmi les éléments de différenciation de ces organisations, il semble qu'il y en ait un qui joue un rôle de taille : la capacité à nouer des relations dans la sphère politique. Enfin, ce colloque s'est attardé sur des débats méthodologiques, étape cruciale de la recherche en la matière.

320

La ville et ses inégalités comme terreau des activités criminelles

À travers une analyse diachronique, l'historien Jean-Claude Farcy nous plonge dans le Paris du XIX^e siècle et révèle quels y sont les lieux du crime. En 1837, d'après le domicile des récidivistes, les zones où sont perpétrés les crimes sont situées dans le centre de la capitale. Dans la seconde partie du XIX^e siècle, sous le Second Empire, les travaux de Haussmann vont précipiter en périphérie de Paris des groupes de population défavorisée. Corrélativement, les lieux du crime se multiplient et la criminalité urbaine se matérialise par des atteintes aux biens. Il serait anachronique, selon Jean-Claude Farcy, de parler de crime

organisé. Pour autant, il existe un banditisme qui renvoie à des phénomènes de groupe, à l'instar des « chauffeurs » à la fin du Directoire ou de la bande de la Beauce. Le dépouillement de la *Gazette des tribunaux* des années 1825 à 1849 met à jour quatre-vingt procès impliquant des bandes parisiennes ; au moins seize d'entre eux comptent plusieurs dizaines d'individus.

À partir de la Première Guerre mondiale, des perspectives nouvelles s'ouvrent en matière de trafics. La traite des « blanches » est un négoce qui s'organise vers des pays neufs d'Amérique latine en relation avec les maisons de tolérance du quartier Montmartre. On voit émerger un milieu pratiquant le blanchiment, l'intégration dans le monde formel et cultivant des relations avec le monde politique.

Le travail de l'historien met, ainsi, en relief les mutations de la ville et leur incidence sur la nature des crimes, oscillant entre atteintes aux biens et atteintes aux personnes associés à un élément de continuité : les territoires du crime dans la capitale sont, peu ou prou, les mêmes.

Le poids des clivages sociaux dans les représentations du crime

Parallèlement à l'histoire des lieux du crime, il est utile d'accorder une attention à l'histoire des représentations du crime. Toujours à partir du cas parisien, Jean-Claude Farcy montre en quoi le crime est perçu comme un caractère pathologique de la ville. Il cite l'ouvrage de l'historien Louis Chevalier⁴ qui fait le lien entre classes populaires et délinquance. L'entassement entraîne l'irritabilité, donc la violence et *in fine* le

•••• (4) CHEVALIER (L.), 1958, *Classes laborieuses, classes dangereuses*, Paris, Plon.

crime. La ville est le refuge des déclassés, elle offre de multiples caches, l'anonymat et de multiples ressources. Ce bref regard historique soutient l'idée selon laquelle les populations précaires sont vues comme menaçantes, notamment par les élites, surtout en période de dépression économique. La criminalité prospère en présence de fortes inégalités sociales et les territoires du crime sont fréquemment les quartiers populaires marginalisés.

Cette peur de la ville se retrouve, toutes choses égales par ailleurs, à Marseille. En particulier, son espace portuaire cristallise les craintes et les aspirations. L'historienne Laurence Monteil étudie, au début du ^{xx}^e siècle, cet espace comme étant vecteur à la fois d'images positives (exotisme, multiculturalisme, etc.) et d'images négatives (arrivée d'étrangers, lieux criminogènes, etc.). C'est un lieu avéré de perpétration d'infractions. À partir de sources judiciaires (arrêtés d'assises) et policières, elle reprend les catégories pénales – vol qualifié et recel – usitées pour rendre compte des prédations à l'encontre des immeubles qui bordent les quais, des vols sur les navires (cordages, marchandises, effets personnels des marins) et des vols des marchandises stockées sur les quais. Elle met ainsi en avant trois logiques déviantes : les vols occasionnels ; les illégalismes populaires (débrouille) et les vols professionnels. De manière plus approfondie, elle envisage le port comme interface. Lieu d'échanges par nature, le port voit circuler de nombreuses personnes et de nombreux produits, dont une proportion relevant de l'illégalité (stupéfiants, traite des femmes). Les opportunités s'accroissent par l'essor de lignes régulières (messageries maritimes) et par la liaison, en 1862, du port de Marseille au réseau ferroviaire. On notera que les trafiquants tireront parti de la rationalisation de l'espace portuaire, de l'apparition des

navires à vapeur et du développement consécutif des échanges. Les dockers appartiendraient à une profession vulnérable eu égard à leur position de facilitation des échanges, c'est ce que montre Anne Kletzlen à partir de la mise en relation d'affaires policières et douanières en apparence disjointes. De plus, en reconstituant point par point les liaisons des membres marseillais du noyau (amis d'enfance), elle constate la pluralité des activités illégales et la complexité du réseau d'envergure internationale.

Paola Monzini, dans l'exercice de comparaison à laquelle elle se livre entre les villes de Naples et de Marseille, montre le rôle des migrations dans la constitution de réseaux criminels. Elle prend l'exemple du port de Marseille, principale escale coloniale du ^{xx}^e siècle, à partir duquel se créent des réseaux communautaires ; elle cite le cas des Corses installés dans les colonies, notamment en Indochine, dont une faible proportion s'adonnait à des activités de proxénétisme et d'extorsion de fonds. Leurs connexions politiques leur permettaient d'échapper en partie aux condamnations. Au-delà des contacts de ville à ville, la sociologue soutient l'idée d'une solidarité ethnique transnationale.

Le *bizness* comme opportunité

Dans la période contemporaine, la peur de la ville est incarnée par le vocable de « zone de non-droit ». Les sociologues Alexandre Dal Lago et Michel Kokoreff, loin de reprendre à leur compte ce lieu commun, proposent une réflexion de terrain resituant les enjeux dans leur complexité sociétale. À partir de son travail dans la ville de Gênes de 1996 à 2002, A. Dal Lago distingue trois villes : la ville légale, le port où se déroulent

nombre de petits trafics et la périphérie où sont présentes des bandes de braqueurs. Gènes n'est pas spécialisée dans un type d'activités criminelles même si les jeux de hasard clandestins y occupent une place majeure.

La ville entre en crise dans les années 1970, la décadence du port qui s'ensuit participe au déclin de la classe ouvrière. Le terrain est alors propice au développement d'activités illégales parmi lesquelles l'usure, les jeux clandestins et le trafic de drogues. Face à la montée de la criminalité urbaine, émerge la recherche d'un bouc émissaire, qui sera tout trouvé en la personne de l'immigré, à qui on attribue la majorité des crimes. Quant à la mafia, ses activités sont vécues comme relevant de comportements coloniaux.

Michel Kokoreff, à partir d'une étude dans les quartiers nord d'Asnières (région parisienne), éclaire l'inscription urbaine des trafics de drogues. Il met en cause l'équivalence entre économie souterraine et mafia. Il s'agit selon lui moins d'un fait social que d'une manœuvre pour légitimer une souveraineté de l'État en perte de vitesse. En l'espèce, c'est moins une logique de la preuve qu'une logique de la peur. De ses travaux effectués dans les zones de relégation, il tire quatre enseignements significatifs :

- sur un plan socio-historique, on note, dès les années 1970, une corrélation entre la crise socioéconomique et l'installation d'une microéconomie de la drogue dans les quartiers d'habitat social. Pour les jeunes, la revente de drogues est vue davantage comme une solution que comme un problème : c'est un mode de réussite sociale. En tant que réponse à la désaffiliation et au déshonneur, la sociabilité juvénile tend à se réaliser autour de conduites déviantes. Être solvable

et accéder à des biens de consommation demeure le style de vie recherché par le *deal*. À cet égard, le sociologue évoque la notion de « conformisme déviant » ;

- sur un plan territorial, les quartiers ont, certes, des histoires singulières. Certains vont induire la présence ou non d'héroïne et/ou de cannabis. D'autres quartiers sont le théâtre de divers « *business* » (voitures, pièces détachées, vêtements de marque, etc.). Toutefois, apparaît une sorte de bipolarisation des marchés urbains des drogues illicites autour du cannabis et de l'héroïne. Il en résulte des prix, des salaires et des profits sensiblement différents. Avec le cannabis, on observe à la fois commerces de proximité et supermarchés, c'est la coexistence de micro-réseaux et de réseaux organisés ;
- le trafic peut être considéré comme un travail ; on peut donc raisonner en termes de compétences, de socialisation et de division du travail. Dans une certaine mesure, l'organisation du trafic s'apparente à une PME qui peut s'étendre à l'international, voire sous forme de comptoirs. En réalité, dans ces quartiers, la modalité organisationnelle fréquente est plus celle des micro-réseaux. On ne peut nier, selon Michel Kokoreff, l'existence de petites entreprises familiales structurées autour de la revente ;
- les trajectoires et carrières dans le trafic sont très variées. Les lignes biographiques sont, en outre, discontinues. Les positions lucratives dans l'économie illégale sont peu nombreuses. Ce qui domine c'est l'armée de réserve industrielle, les néo-prolétaires ou les *smicards* du *business*. Cependant, dans la seconde partie des années 1990, des coalitions de milieux, entre petits trafics des quartiers et grand banditisme se sont produites, témoignant d'une professionnalisation des premiers.

À maintes reprises, dans les discours politiques et médiatiques, les trafics se déroulant dans les quartiers relégués sont assimilés à des succédanés de mafia. L'ensemble des propos de Michel Kokoreff indique que cette référence à la mafia est largement excessive.

La mafia, une marque déposée !

Bien qu'organiquement liée à un territoire, celui de l'Italie du Sud, la mafia est abondamment mobilisée dans des contextes fort éloignés. Usage métaphorique pour certains chercheurs, idéal type pour d'autres, la notion de mafia empêche l'analyse du grand banditisme dans chacune des configurations nationales. Aux yeux du sociologue italien Rocco Sciarrone, la mafia n'est pas *exportable* mais *imitable*. Elle est une forme de pouvoir public et politique sur un territoire, sans que l'on puisse dire qu'elle soit anti-étatique. L'organisation facilite «*la capacité à faire du réseau et à tisser des liens capillaires dans les sociétés dans lesquelles ces organisations sont installées*». Historiquement inscrite dans la péninsule, la mafia révèle la situation d'un État faible et sert d'instance de médiation entre le politique et l'économique. D'après Sciarrone, les liens avec le système politique ont constitué historiquement un point fort des organisations mafieuses et, plus récemment, un facteur d'accélération de leur expansion territoriale. Aujourd'hui, comme le souligne Thierry Godefroy, la notion plastique de mafia nourrit la rhétorique d'une menace planétaire.

Le politiste Cesare Mattina retient deux modes d'explication de la présence des groupes mafieux sur une zone donnée.

Le premier est culturaliste : il existerait une forme de «*tropisme méditerranéen et méridional*» se traduisant par une sous-culture qui résiste à la modernité et à l'État. La mafia est une forme culturelle ancrée dans une société locale. Le second est organisationnel et s'oppose au précédent. Ce paradigme vise à comprendre pourquoi et comment les organisations criminelles s'étendent sur certains territoires et non sur d'autres.

L'organisation criminelle : entre modèle culturaliste et modèle organisationnel

Les analyses nord-américaines reprises, ici, par Thierry Godefroy mettent l'accent sur deux modèles : l'*alien conspiracy* et l'*illegal enterprise*. Le premier défend la thèse d'une organisation criminelle provenant de l'étranger, à l'instar de la *Cosa Nostra*. Cette dernière mettrait en cause la sécurité américaine. Le terme «*mafia*» apparaît notamment à la Nouvelle-Orléans, à l'occasion de l'assassinat d'un policier en 1890, pour qualifier les comportements des migrants italiens du Sud. La suspicion portée sur la communauté italienne va entraîner la création de groupes de police anti-mafia. Des commissions parlementaires, l'une sous l'égide du sénateur Kefauver et l'autre mise en place par le Président Johnson, confortent la thèse d'un syndicat du crime provenant de l'étranger. Le second modèle, dit de l'entreprise illégale, est défini par la loi RICO⁵, promulguée sous la présidence Nixon. Les activités criminelles sont conduites en société et correspondent à l'offre de biens et services illégaux. On quitte, peu

••• (5) *Racketeer Influenced Corrupt Organizations*.

ou prou, les individus pour se focaliser sur les activités du commerce illicite qui associent des criminels et des notables (policiers, avocats, etc.). On parle des capacités des entreprises illégales à s'organiser et à constituer des monopoles pour accroître la rente au moyen de la violence et de la corruption. Cet objet politique qui fait consensus entre républicains et démocrates explique l'attribution continue de moyens et de ressources à des agences fédérales de lutte.

Sur un tout autre terrain, le marché de détail des drogues au Portugal, l'anthropologue Manuela Da Cunha présente deux modèles d'organisation: le modèle «*freelance*» et le modèle «*business entreprise*». Le premier, dénommé également crime en association, est caractérisé par la fluidité et l'absence de hiérarchie. Le second, au contraire, est marqué par la présence de hiérarchie, d'un salariat et d'une discipline interne aux équipes. Dans cet exemple portugais, l'organisation mobilise un capital social de proximité fait de solidarités aléatoires entre et dans les familles et les voisins. En dépit du fait qu'il n'existe pas de code criminel, il se dessine une hiérarchie de valeurs telles que «*ne pas dénoncer*».

Organisation ne signifie pas qu'il y ait équivalence entre micro-organisations de quartier et mafia: un hiatus considérable les sépare, en termes, notamment, de pouvoir et de capital social. La vision moderne de la mafia se joue à cet endroit, à savoir la capacité à nouer des relations tous azimuts dans les mondes légaux et illégaux. Le champ politique constitue une cible de choix. À partir de l'analyse du trafic d'héroïne en France (*French connexion*) durant les Trente glorieuses, Thierry Colombié parle de coterie pour caractériser les liens entre les individus engagés dans des organisations criminelles et le monde politique. Les

relations entre des éléments du monde politique *overground* et celui des organisations criminelles *underground* s'inscrivent, selon lui, non pas dans un rapport de domination mais dans une dynamique associative.

Les liaisons avec la sphère politique comme indicateur d'expansion

Si la rumeur nimbe de mystère les liaisons entre trafiquants et monde politique, quelques exemples, qui ne sont pas généralisables, suscitent la réflexion. En tout état de cause, les procès *Mani pulite* ont révélé au grand jour des points de contact entre, non pas le politique, mais des hommes politiques et des individus appartenant à la mafia. Jean-Louis Briquet expose le déclin de la mafia sicilienne – à la différence de la mafia calabraise, plus engagée dans le secteur criminel –, comme résultant de sa collusion avec des hommes politiques. À titre d'illustration, le monde politique italien fut ébranlé par l'affaire Andreotti (leader de la démocratie chrétienne), accusé en 1993 de liens avec la mafia, suite aux propos des repentis. La ressource principale que la mafia apporterait concernerait le contrôle du vote et le service électoral (service sans doute exagéré selon les magistrats). Du côté des hommes politiques, ils interviendraient pour freiner d'éventuelles enquêtes judiciaires, attribuer des subventions et faciliter l'accès aux marchés publics. Il s'agit d'un système affairiste commun.

Selon Rocco Sciarbone, «*à travers leurs capacités relationnelles, les groupes mafieux accroissent leur capital social, qu'ils utilisent ensuite pour étendre leur sphère d'influence ou pour en établir de nouvelles*».

La méthodologie : le nœud gordien de la réalisation des recherches sur les économies criminelles

La question méthodologique s'est imposée comme la question transversale fondamentale de ces journées. Confronté à un objet difficile à appréhender, le chercheur se heurte, d'après Jean-Louis Briquet, à des sources secondaires subordonnées aux logiques policières et judiciaires, d'autant qu'il s'agit d'un objet soumis à politisation. Les sources judiciaires sont, pour lui, «omnipotentes» et le chercheur risque de se heurter aux apories de la scène pénale. Inévitablement, la déconstruction de l'objet suppose d'intégrer la dimension institutionnelle et les représentations des phénomènes criminels. La rencontre directe avec des figures du milieu est exceptionnelle. Thierry Colombié l'a expérimentée en rencontrant deux ou trois personnages dont le discours requiert une mise à distance évidente. Les mythologies ainsi obtenues posent la question de la véracité des propos et de leur validité scientifique. Certes, le croisement des sources peut aboutir à des faisceaux d'indices, mais Jean-Louis Briquet persiste à soutenir que l'on ne peut faire qu'une sociologie des conditions de production des discours et des actes politiques, policiers et judiciaires relatifs à cette forme de criminalité. Pour Michel Péraldi, ce terrain miné notamment par les risques de glissement culturaliste se prête à l'analyse scientifique mais requiert des précautions quant aux catégories utilisées. La dépendance par rapport aux sources institutionnelles rend l'exercice périlleux.

Sur de tels terrains, Cesare Mattina propose d'éviter trois impasses. La première concerne la finalité de la recherche et consiste à se brider en considérant que la compréhension scientifique peut alimenter le pouvoir judiciaire. La seconde tend à s'en remettre exclusivement aux sources institutionnelles et policières qui oblitèrent les logiques sociales. La troisième a trait à la prégnance des représentations des phénomènes mafieux, tels que le mythe de la pieuvre ou le «cancer qui avance dans un corps sain».

La participation du journaliste Michel Samson rappelle combien il est central de s'interroger sur le bruit de fond généré par les journalistes, et accessoirement par les avocats, sur les organisations criminelles. Il n'est pas rare que les chercheurs citent les journalistes. Il est donc crucial de déconstruire également les modèles véhiculés par les récits journalistiques.

Michel Péraldi parle de l'intérêt de la collaboration entre chercheurs et professionnels. Michel Kokoreff abonde dans ce sens en suggérant une façon de mener des enquêtes en milieu déviant, à savoir la triangulation des sources : les sources institutionnelles, l'ethnographie des milieux criminels et les entretiens auprès de policiers, magistrats, etc.

À l'issue de ces journées⁶, si l'on sort d'une représentation simpliste, on mesure la multitude de questions soulevées par les économies criminelles, tant du point de vue de leur phénoménologie que des institutions chargées de lutter contre elles. L'expérience italienne fournit un éclairage utile pour les chercheurs, notamment en vue d'éviter les impasses et obstacles déjà rencontrés par nos homologues transalpins.

••• (6) La publication des actes de ce colloque est prévue pour 2006.

Si le réseau réuni à cette occasion mérite d'être pérennisé, en particulier *via* les financements européens, il se consoliderait s'il s'ouvrait plus largement aux doctorants engagés sur ces thématiques. À partir de ces journées, l'émergence d'une communauté de savoirs contribuerait à accroître une production de connaissances, par trop

limitée en France. C'est un enjeu pour la création d'une communauté épistémique et l'alimentation des politiques publiques. Plus qu'un projet de recherche, ces journées appellent un programme de recherche à part entière, instituant les échanges entre chercheurs et opérationnels.

■ **Nacer LALAM**

Chargé de recherche à l'INHES

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES



Florence SAMSON, Jean-Yves FONTAINE

Malaise dans la gendarmerie

2005, Paris,

PUF, collection « Sciences sociales et sociétés », 168 p.

Sociologue, ancien officier de gendarmerie, Jean-Yves Fontaine présente avec Florence Samson, épouse de gendarme et militante associative sur des sujets en rapport avec le domaine de la sécurité intérieure, une analyse du mouvement social en gendarmerie, centrée sur les épisodes particuliers de contestation que constituent la grogne de 1989 et la crise de 2001. La proximité des auteurs avec l'institution, à laquelle ils ne cachent pas être « restés profondément solidaires », ne nuit pas à l'intérêt de l'ouvrage, si l'on en croit le point de vue de Raymond Aron : « *Plus l'équation personnelle du professeur est connue, moins le danger de partialité est grand.* »

Il faut bien reconnaître que l'analyse précise des « conflits sociaux » qu'a traversés la gendarmerie, en particulier ceux de 2001, est encore peu développée, même si l'immense travail de François Dieu pour la connaissance de cette organisation particulière a, à quelques reprises, abordé cette question. La crise de 2001 reste d'un abord difficile, du fait de sa proximité temporelle et d'une sorte d'autocensure des institutions et des acteurs de tous bords, comme s'ils voulaient l'effacer des mémoires individuelles et collectives. On ne peut donc que se féliciter de cette nouvelle approche.

Les auteurs replacent les crises sociales de la gendarmerie dans une suite historique de difficultés liées au positionnement de

l'institution vis-à-vis du pouvoir politique, en particulier en période de transition: Second Empire/III^e république, Vichy/Libération. Ils notent également l'influence d'événements plus ponctuels affectant fortement le moral et la confiance des gendarmes dans le gouvernement et/ou dans leur hiérarchie peu avant le déclenchement des crises, ainsi le drame de la Nouvelle-Calédonie en 1988 et le scandale des paillotes en 1999.

Ces dégradations morales conjoncturelles renforcent alors les causes structurelles du malaise gendarmique: l'application d'une «militarité», d'un statut militaire, qui n'est plus en phase avec la société dans laquelle évolue le gendarme. D'abord, un décalage grandissant des valeurs du corps par rapport à celles de la société civile; ensuite, une image et un statut social qui s'affaiblissent en comparaison à d'autres professions; des contraintes en matière de vie professionnelle, familiale et privée, devenues si rares ailleurs qu'elles sont perçues comme exorbitantes; et enfin l'absence de possibilité de promouvoir un changement. En outre, le corps souffre de clivages internes, en premier lieu entre ses officiers et ses sous-officiers, mais également entre diverses sous-catégories. Mais bien au-delà de l'expression de quelques rancœurs avec leur hiérarchie, au cœur des revendications des gendarmes se trouve la question du temps de travail et d'astreinte en 1989, du temps de travail encore (sur fond de réforme des 35 heures) et de la mobilité géographique en 2001, c'est-à-dire le statut militaire en tant que code du travail.

En 2001, la crise de la gendarmerie prend aussi appui sur une véritable crispation autour des problématiques de sécurité intérieure, dans la continuité des attentats du 11 septembre, de dysfonctionnements judiciaires et d'une série d'homicides ou de

tentatives d'homicides sur des policiers et des gendarmes en service, dans un contexte d'élection présidentielle prochaine.

Au-delà des questions de fond et du contexte favorable, c'est en fait l'important déficit démocratique de l'institution, l'absence de tout dialogue social efficace, qui conduisent à la mobilisation, par les gendarmes, de voies de réclamations inédites, suffisamment originales en tout cas pour susciter l'intérêt des médias et amorcer ainsi un processus de contagion dans toute l'institution, débouchant sur une inscription immédiate et obligée sur l'agenda politique du gouvernement.

Pour autant, grâce à la relation minutieuse des deux mouvements sociaux par les auteurs, on constate que si le procédé des lettres anonymes de 1989 avait directement réussi à enclencher ce processus, la crise de 2001 a démontré les limites des modes d'expression alternatifs modérés. En effet, les manifestations de gendarmes ont été précédées, des mois auparavant, par de nombreux signaux très explicites: prise de position des associations de retraités, création et expression médiatique des associations de femmes de gendarmes, multiplication et radicalisation des sites Internet relayant le malaise des gendarmes. Le rôle original des femmes de gendarmes dans la crise est d'ailleurs finement mis en lumière par les auteurs. Cependant, il a fallu des manifestations publiques et massives de gendarmes en uniforme pour assurer le succès médiatique et politique du mouvement social.

Le gouvernement, s'il est ainsi contraint de répondre dans l'urgence aux revendications des gendarmes, se refuse toutefois à régler définitivement le problème de l'inefficacité des modes d'expression collective autorisés. Les auteurs montrent bien, en effet, le manque de pouvoir des instances de

concertation mises en place après 1989 et le discrédit interne qui les affecte peu à peu en raison de leur impossibilité de peser sur les décisions de la direction générale et du ministère. Ils estiment d'ailleurs que la réforme du statut général des militaires intervenue en 2005 est, de ce point de vue encore, une occasion manquée.

Pour autant, la marge de manœuvre gouvernementale sur la gendarmerie est affectée par les positions de deux autres institutions clés: la Police nationale, d'une part, les armées, d'autre part.

La police, force principale de sécurité intérieure, a su, en particulier grâce à une action syndicale efficace, faire reconnaître sa position incontournable, en accédant d'abord à certaines valorisations symboliques militaires, notamment les grades d'officiers, puis, décrochée de la grille de la fonction publique, en tirant vers le haut les statuts, responsabilités et rémunérations de l'ensemble de ses personnels. Or, le gendarme se compare bien plus au policier qu'au fantassin, marin ou aviateur et subit toute avancée policière comme injuste par rapport à sa situation. Mais, militaire, le gendarme est matériellement lié aux grades et aux rémunérations des armées, lesquelles au quotidien n'ont pas les mêmes conditions de travail. Sauf à rompre statutairement le lien entre la gendarmerie et celles-ci, le gouvernement ne peut donc pas traiter séparément les questions gendarmiques. La crise de 2001 est exemplaire, à ce titre, par la succession des revendications policières, puis gendarmiques, et enfin une contagion dans les armées qui sera endiguée à temps par diverses revalorisations.

Les événements de la fin 2001 peuvent aussi alimenter l'analyse des limites et de l'intérêt de la dualité policière française civil/militaire.

En ce qui concerne les limites, à l'évidence, la position intermédiaire de la gendarmerie favorise les risques de diffusion d'un conflit social policier à l'ensemble des forces armées régaliennes. Elle gêne parallèlement toute résolution spécifique ou cloisonnée de tels conflits.

Du point de vue de l'intérêt, on observera, alors que les deux forces policières manifestaient dans la capitale le 7 décembre 2001, que le gouvernement a pu compter sur les forces mobiles de gendarmerie pour encadrer la manifestation des policiers tandis que quelques rues plus loin, les Compagnies républicaines de sécurité interdisaient aux gendarmes, manifestants, l'accès aux Champs-Élysées. Le postulat de la dualité comme moyen de contrôle gouvernemental de la police en sort renforcé.

En définitive, Florence Samson et Jean-Yves Fontaine estiment que les réponses incomplètes à la crise de 2001 n'ont pas mis fin au malaise dans la gendarmerie, et regrettent que l'avènement d'un nouveau modèle de militarité, intégrant les besoins d'expression collective de la communauté militaire, soit renvoyé, de fait, à un futur incertain par un trop timide nouveau statut général des militaires.

D'un abord aisé, l'ouvrage aurait peut-être mérité qu'une place plus grande soit accordée à l'analyse, aux références et aux sources, plus qu'au récit des événements. Mais on sait que pèsent souvent, en la matière, des contraintes éditoriales. Le recul et la décripation – espérons-le –, autour de ce sujet encore très sensible permettront également d'accroître et d'approfondir les informations disponibles, notamment sur le traitement de la crise dans les cabinets ministériels ainsi qu'à la direction de la gendarmerie mais aussi du côté des gendarmes. À ce titre, l'affirmation des auteurs selon laquelle les manifestations

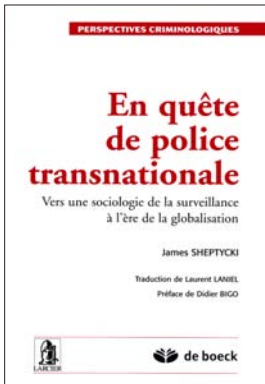
étaient, dès le départ, programmées sur quatre jours, ce qui implique une très forte organisation et une hiérarchie du mouvement, mériterait d'être argumentée, dès lors que nombre d'observateurs y ont vu plutôt un mécanisme d'entraînement et d'imitation.

Reste le paradoxe qui peut être perçu dans la position des auteurs, d'un côté éminemment favorables au développement de l'expression collective au sein de la gendarmerie, en contradiction avec les valeurs militaires traditionnelles, et de

l'autre, méfiants envers les officiers de gendarmerie recrutés sur concours universitaire, auxquels ils semblent préférer les officiers issus de Saint-Cyr, grande école militaire porteuse de ces mêmes valeurs militaires traditionnelles... Cela ne serait donc pas une grande réforme statutaire à mener, mais bien plus, une véritable révolution culturelle.

■ **Jean-Hugues MATELLY**

chercheur associé au CERP, Toulouse
officier de gendarmerie



James SHEPTYCKI

En quête de police transnationale. Vers une sociologie de la surveillance à l'ère de la globalisation
2005, Bruxelles, Larcier-de Boeck, 298 p.

Deux ans après une première parution de cet ouvrage en anglais, le criminologue James Sheptycki voit son travail traduit en français grâce à la détermination de Laurent Laniel (de l'INHES) et au courage d'un éditeur bruxellois spécialisé en criminologie. C'est rare, et il faut saluer le résultat de ces deux initiatives conjointes. Elles renouvelent assez substantiellement la perception que nous avons pu nous forger jusqu'à présent, à partir des travaux pionniers de Malcolm Anderson et de Didier Bigo (préfacer

de l'ouvrage), des processus de construction policiers supranationaux, toujours difficiles à cerner et à comprendre d'un point de vue empirique et théorique.

À «l'ère transnationale» qui voit l'accélération de la mondialisation des marchés légaux et clandestins, la révolution de l'information et la fin de la guerre froide, phénomènes affectant profondément la nature des relations mondiales, naît un nouvel «ordre transnational» s'édifiant dans l'interdépendance des divers ordres étatiques

nationaux. Il est travaillé par des forces contradictoires transformant les polices par le haut – centralisation –, par l'intérieur – la révolution de l'information produit une police du renseignement et de la surveillance par la capitalisation des données sur les risques, une « dataveillance » – et par le bas, en raison de la marchandisation croissante de la (l'in)sécurité et de la protection. Mais, si les facteurs mondiaux sont disparates et leurs effets contradictoires, le triomphe de l'idéologie néo-libérale qui vise à réinventer une fonction de gouvernement pour corriger les pathologies supposées des États-providence gagne partout du terrain (chapitre 5). Et ce, d'autant plus facilement que personne ne parvient à conjurer la montée de l'anxiété collective à l'égard d'un diagnostic qui semble cependant faire l'unanimité, la montée du crime et de l'insécurité. Si gouvernants, publics et polices regardent tous dans cette même direction, c'est qu'il existe une menace sérieuse (*serious crime*) et des mots pour la nommer: criminalité organisée transnationale (COT) et, aujourd'hui, terrorisme planétaire. Sont-ce là des boucs émissaires imaginaires de nos anxiétés collectives contemporaines? Pas vraiment, avertit l'auteur, très soucieux de se démarquer de l'inconséquence habituelle du constructivisme en criminologie. Il préfère évoquer des démons populaires (*folk devils*), dont la dangerosité se construit progressivement par « des institutions sociales en interaction qui connotent et dénotent, tout en la filtrant, la réalité du travail policier » (p.198). L'auteur en veut pour preuve les bulletins de victoire du National Crime Squad britannique contre les « gros bonnets de la drogue », alors que la réalité de son travail reste tout autant focalisée sur la lutte contre une criminalité transfrontalière traditionnellement plus désorganisée (« inorganisée » aurait peut-être

été une traduction plus satisfaisante). Les ennemis existent bel et bien, mais l'auteur entend dénoncer le préjugé fonctionnaliste qui voudrait qu'une police transnationale s'édifie pour contrer une menace nouvelle, ce qu'un examen critique de ses pratiques ne montre pas (chapitre 4).

C'est là qu'advient le passage le plus novateur, l'élaboration d'une théorie de la sous-culture du *policing* transnational, qui permet de voir émerger des idéaux types de nouveaux (?) policiers en « travailleurs du savoir ». D'après l'auteur, leur identité professionnelle serait moins structurée par la connexion traditionnelle danger/autorité ou des valeurs de répressivité/cynisme, que par des rôles émergents de médiation au sein des structures multi-institutionnelles fragmentées où ils opéreraient. Le « diplomate » met de l'huile dans les rouages du complexe policier transnational, « l'entrepreneur » lui vend des solutions clé en main, le « technocrate ou *manager* » s'attache à l'étude et au profilage des populations suspectes et « Monsieur relations publiques » s'efforce de présenter au public, à la presse et aux gouvernants sa profession sous son meilleur jour, communiquant sur « ce qu'elle est et ce qu'elle fait ». Si ces rôles interchangeables sont habités, c'est parce que le criminologue les a rencontrés dans des structures d'échanges supra-étatiques. Il les explique comme des autoproductions transcendant des systèmes policiers internes et des politiques publiques fragmentées, toutes aux prises avec une technologisation croissante de leurs appareils (chapitre 3). En « anthropologue du mouvement », il les a d'abord repérés en suivant les itinéraires de maints policiers « européens », dans sa tentative de qualifier les objectifs des rencontres organisées entre agents du renseignement au sein d'un échantillon de 471 dossiers de l'Unité de liaison européenne basée à l'en-

trée du tunnel sous la Manche (chapitre 2). Mais également après avoir montré, de 1968 à 1996, les quatre phases de la longue généalogie de la coopération policière transmanche avant et après l'édification du tunnel, par le biais du matériau des archives de la conférence sur le renseignement transmanche (CCIC), ancêtre efficient de l'un des premiers réseaux policiers transnationaux (chapitre 1).

Pourquoi présenter à rebours les chapitres successifs de cet ouvrage ? Parce qu'en réalité, il est un modèle de rigueur dans sa construction analytique. Le présenter de la sorte permet de mieux saisir l'enjeu du sous-titre. En effet, en l'espace de dix ans, l'auteur a démarré son travail à partir d'une simple étude monographique, et a réussi, par la méthode de l'induction analytique, à devenir un excellent théoricien de la transnationalisation des appareils policiers modernes, après avoir élaboré, à mi-chemin, une théorie de moyenne portée de la « sous-culture policière transnationale ». Or, il faut y insister, il s'agit là d'une démarche de travail typique aux criminologues de culture anglo-saxonne qui les démarque singulièrement de celle de maints politistes français raisonnant de manière hypothético-déductive sans le dire explicitement. La tendance dominante en France aurait d'abord été de « macro » théoriser l'état du monde avec la caution d'un Pierre Bourdieu, après quoi on se serait soucié de recueillir des données

propres à approfondir, pour la conforter, une théorie du champ dans le domaine étudié. Rien de tel chez J. Sheptycki qui commence d'abord par recueillir un maximum de données, et théorise ensuite sa vision de la globalisation du *policing* au fur et à mesure de l'avancée de sa recherche. C'est d'ailleurs la pensée cosmopolite de Manuel Castells sur la société de l'information en réseaux qui mènerait la danse, ce qu'on pourra regretter ou applaudir, mais il est un fait qu'elle est devenue incontournable chez les Anglo-Saxons beaucoup plus qu'en France, comme d'habitude.

Elle permet surtout à l'auteur de dresser une prospective conclusive ouverte. Car si le *policing* transnational demanderait toujours à être dominé par l'objectif de préservation de la santé du corps social pour rester démocratique, les variations finales de l'auteur sur « l'éthique constabulaire », – un ensemble de normes intériorisées indiquant la direction morale souhaitable chez les policiers transnationaux, usant de la force avec parcimonie, quand la loi mondiale fait défaut –, invitent à deux formes d'optimisme : susciter parmi eux de l'autoréflexivité sur le sens de leur mission de contention du crime par-delà les frontières, et donner du pain sur la planche aux socio-criminologues pour approfondir les voies explorées par cet ouvrage de référence.

■ **Frédéric OCQUETEAU**

CNRS/CERSA, université Paris II



ABSTRACTS

ROAD POLICE AND POLICE ON THE ROAD Initial elements to summarise the organisations and activities of road police

by Fabrice HAMELIN, Vincent SPENLEHAUER

Two main ideas structure this first effort to review research on the organisations and activities of road police. To begin with, although road police are considered as specialised officers, their methods and degree of specialisation remain to be specified clearly. Secondly, in the agencies studied two key features can be seen: co-operation among police forces and functioning in networks. Nonetheless it is not always relevant to refer to the notion of governance in understanding the public action of road safety. Quite the contrary, the degree of professionalisation of these specialised police may well hinder the development of equitable partnerships among actors of the road safety system.

THE CALIFORNIA HIGHWAY PATROL: A MODEL INSTITUTION?

by Fabrice HAMELIN

Little is truly known about the road police, or highway patrol. The same

can be said for the California Highway Patrol (CHP), which is nevertheless one of the most emblematic police forces. A socio-historical analysis of the CHP's development can fill this void. In particular it can clear the way for a documented reflection on the conditions for an acceptable reorganisation of road policing inspired by this model. This analysis focuses on both the paradoxical and singular nature of the development of this police institution. On the one hand, it reflects only one model for police handling of traffic safety in the US. On the other, this Statewide agency has evolved in a context where this public issue was managed first at the local level and then increasingly at the federal level. Lastly, this specialised organisation is undergoing a considerable de-specialisation of its activities.

THE NEW ZEALAND ROAD POLICE AS A LABORATORY

by Vincent SPENLEHAUER

The nearly century-old history of New Zealand road policing is marked by a three-way movement – presently accomplished – of nationalisation,

professionalisation, and «policisation». It all began with a mosaic of small local traffic police stations established ad hoc with very little policing authority at their disposal. Today the road policing branch accounts for a quarter of the budget of the New Zealand police and one-fifth of the police force are in highway patrol. An undeniable success story in new public management, this road police can boast of achievements and a management system that are indeed remarkable. But how long can it last? That's the question.

**THE MISSIONS OF THE TRAFFIC BRANCH OF THE NEW SOUTH WALES POLICE SERVICE
An endangered specialisation?**

by *Laurent CARNIS*

The objective of this article is to analyse the specialisation of road safety police forces in empirical and theoretical terms, through the study of another country's experience – that of the New South Wales (NSW) Police Service. The NSW police organisation is characterised by an evolution in which operational specialisation has alternated with divisional specialisation. After adopting an economic angle to analyse the principle factors underlying these successive forms of specialisation, the article will highlight the requirements associated with the specialisation process: professionalisation, inter-organisational co-ordination, and the implementation of new management modes.

RELATIONS BETWEEN THE POLICE AND CITIZENS IN MONTREAL, AS SEEN THROUGH THE FIGHT FOR ROAD SAFETY

by *Anaïk PURENNE*

Through a study of the Montreal police, this article analyses the capacity of a police force open to the changing needs of its local environment to become involved in vast government programmes to promote traffic safety. It is not so much a matter of identifying possible gaps between the objectives defined by police authorities and the concrete application of these programmes on the ground. Rather it implies understanding how the daily actions of patrol officers integrate or ignore the interests arising from various sources. This article is based on a one-month study mission conducted with the City of Montreal Police Service.

**ROAD POLICE AND SAFETY POLICIES
A few questions about the activity of the French gendarmerie**

by *François DIEU*

The issue of French gendarmes acting as patrol officers raises several questions from the angle of public safety policies. Based on a study in the field, this article discusses the effects on the activities of gendarmerie units caused by three main referentials at work in road policing: de-concentration of safety management (specialised units administered at the department level), the global approach to

solving problems, and the spreading of the paradigm of public safety.

**ROAD SAFETY: A NEW FIELD OF ACTION
FOR MUNICIPAL POLICE**

*by Jérôme FERRET, Frédéric GALLARDO,
Anaïk PURENNE*

This article discusses the transformations that have influenced the missions and the profession of the municipal police over the past few years, ever since recent legislative evolutions conferred on them the right to participate in traffic control. Although there are as yet few empirical studies aiming to understand the concrete effects of this legal consecration of their competencies, they nevertheless lead to a reflection on the new key players in local road safety policies.

**ATTITUDES AND PRECONCEPTIONS AMONG
A SAMPLE OF POLICE RECRUITS IN QUEBEC
REGARDING THEIR ROLE, THE POLICE
FUNCTION, AND CRIMEFIGHTING**

by Marc ALAIN, Chantal BARIL

This article presents the first exploratory results of a 5-year longitudinal study on the professional integration experience of police recruits in Quebec. The participants were all 2003 graduates of the National Police Academy of Quebec. The study is based on a multiple choice questionnaire, largely inspired by that used by Dominique Monjardet et Catherine Gorgeon [1992, 1993, 1996, 1999],

which explores the participants' attitudes regarding their vision of the police officer's role and their personal view of the profession. Our first results show how, after a year on the police force, the recruits go through serious readjustments because of their ideals, the shock of everyday reality, and feelings of disillusionment. On this basis, we suggest a series of changes in the training and integration mechanisms for recruits that may attenuate the transitional shock experienced by these young police officers.

**PERCEPTION AND MANAGEMENT
OF POLICE STRESS.**

**«Tough situations» and institutional
handling**

*by Marc LORIOU, Valérie BOUSSARD,
Sandrine CAROLY*

Since the mid-1990s, like other public service activities considered to be difficult, the national police force has introduced training in stress management and handling tough situations, in addition to psychological counselling for police officers who have gone through a traumatic experience. This psychological approach to job-related problems often clashes with a «police culture» that favours informal support by co-workers and the hierarchy, and the collective role of the work, rather than an approach based on individual feelings. On their side, the police officers' unions have kept their distance from what they perceive as just ano-

ther tool to follow-up personal and professional problems. Thus, unlike their homologues in other public services, they have contributed little to the institutional handling of stress, in an interpretation that tends to be more organisational and collective.

CO-PRODUCING PUBLIC SAFETY
«Prevention-safety deputies»
in the redefinition of local public safety policies

*by Francis BAILLEAU, Jacques FAGET,
Jacques de MAILLARD, Patrice PATTEGAY*

The past twenty years have been marked by the development of new functions, under various names, in the municipalities and public inter-communal co-operation establishments: prevention-safety deputies, project leaders for local public safety contracts, peace and order director, etc. These players must ensure co-ordination missions that are both internal – within the municipality itself, and also between the municipality and its local partners. In certain cities these agents also manage municipal services (composed of mediation agents, city police, etc.). This article attempts to analyse the identity and action logics of these new players. We show that their professional backgrounds are quite diverse, and that they are entrusted with a range of missions depending on where they are located. Their activity is structured around three professional types (methodologist, department manager, and technician). This article

also studies the political constraints on these agents, in so far as they work closely with elected officials, and discusses how they nevertheless manage to arrange a certain margin in their work. Lastly, the article attempts to analyse the co-operation they achieve among a plurality of players with diverging professional identities and institutional logics.

CLIMATE CHANGE AND PUBLIC SAFETY ISSUES
by Philippe AMBROSI, Stéphane HALLEGATTE

What are the links between climate change and public safety issues? This article aims to explore this question by first considering the threats of climate change on human safety – both alone and conjugated with other factors. The most significant examples are presented, such as food security, availability of water, vulnerability to extreme events or the vulnerability of island territories and coastal regions. The second section examines to what extent these risks for human safety – with new implications on the basic needs of certain populations or an aggravation of their uncertain living conditions – can turn into issues for collective safety and security, especially in four different modes: rural flight accompanied by impoverishment of the populations, sources of localised conflicts for the use of resources, diplomatic tensions and international conflicts, and propagation through migration flows to regions initially spared.



ONT
CONTRIBUÉ

Marc ALAIN est docteur en criminologie. Il occupe un poste de professeur régulier au département de psychoéducation de l'université du Québec à Trois-Rivières et est chercheur rattaché au Centre international de criminologie comparée. Il a, entre 2000 et 2005, assumé la direction scientifique du Centre d'intégration et de diffusion de la recherche en activité policière à l'École nationale de police du Québec, institution avec laquelle il poursuit des collaborations en matière de recherche. Il a publié de nombreux articles en sociologie des organisations policières et se spécialise dans ce domaine de même que dans celui de l'évaluation des programmes d'intervention.
e-mail: marc_alain@uqtr.ca

Philippe AMBROSI, docteur en économie de l'environnement, est post-doctorant au Laboratoire des sciences du climat et de l'environnement (LSCE, CEA-CNRS). Dans le cadre du projet ECOCLIM, ses travaux portent sur l'évaluation intégrée des politiques climatiques de précaution, notamment à l'aide des modèles intégrés RESPONSE. Il participe à l'atelier Changement climatique, à l'École nationale des ponts et chaussées, et anime le séminaire « Évaluer les risques climatiques: enjeux pour la décision, enjeux pour la recherche ».
e-mail: philippe.ambrosi@cea.fr

Francis BAILLEAU, sociologue au GRASS, directeur de recherche au CNRS, développe des travaux sur les pratiques de régulation et de contrainte sociale. L'objectif de ses recherches est de développer une analyse cohérente des phénomènes de marginalité, de déviance, de délinquance en liaison avec leurs traitements institutionnels et en relation avec les transformations des systèmes de reproduction et de représentation.
e-mail: bailleau@msh-paris.fr

Chantal BARIL est bachelière en recherche opérationnelle de l'université du Québec à Trois-Rivières. Elle est également détentrice d'un diplôme d'études supérieures en relations de travail et en éthique. Elle travaille au centre de recherche de l'École nationale de police du Québec depuis quatre ans.
e-mail: cbaril@enpq.qc.ca

Valérie BOUSSARD est maître de conférences de sociologie et chercheure au laboratoire PRINTEMPS (université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines). Ses travaux portent sur la dynamique des organisations et des groupes professionnels. Elle a publié *L'aveuglement organisationnel* (avec D. Mercier et P. Tripiet, éditions du CNRS, 2004), *Du politique dans les organisations* (avec S. Maugeri, L'Harmattan, 2003).
e-mail: valerie.boussard@printemps.uvsq.fr

Laurent CARNIS est chargé de recherche au Groupe d'analyse du risque routier et de sa gouvernance (GARIG) à l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS), chercheur associé au LAEP de l'université Paris I-Sorbonne.
e-mail: laurent.carnis@inrets.fr

Sandrine CAROLY est maître de conférences en ergonomie à l'université de Grenoble, au CRISTO-UPMF et à Polytech'Grenoble (UJF), chercheuse associée au Centre de recherches et d'études sur l'âge des populations au travail (CREAPT-CEE) à Paris. Ses recherches portent sur la problématique des relations entre santé et travail. Ses domaines d'investigation sont l'élaboration de l'expérience, le travail collectif, les régulations et la gestion des risques. Elle enseigne l'ergonomie de conception et l'organisation du travail à des ingénieurs et des étudiants en sciences sociales. Elle a publié dans *le Travail Humain, Pistes, Bulletin de psychologie, Formation et emploi, Octarsès*.
e-mail: sandrine.caroly@upmf-grenoble.fr

François DIEU, maître de conférences en science politique, est responsable du master « Politique et sécurité » et directeur-adjoint du Centre d'études et de recherches sur la police (CERP) de l'université Toulouse I. Il est, par ailleurs, responsable de la Mission d'observation de la délinquance de l'agglomération toulousaine (MODAT). Il est l'auteur de nombreuses publications sur les systèmes policiers et les politiques de sécurité, dont: *Police de la route et Gendarmerie*, L'Harmattan, 2005; « La police et le miracle new-yorkais », in *Community Policing et Zero Tolerance à New York et Chicago* (sous la dir. de F. Ocquetau), La Documentation Française, 2003, p.37-79; *La Gendarmerie. Secrets d'un corps*, Complexe, 2002; *Politiques publiques de sécurité*, L'Harmattan, 1999.
e-mail: francois_dieu@yahoo.fr

Jacques FAGET, juriste et sociologue, est chercheur au CNRS (CERVL, Institut d'études politiques de Bordeaux) et enseigne dans plusieurs universités françaises et étrangères. Il est l'auteur de nombreux articles et ouvrages scientifiques. Parmi les plus significatifs on peut citer *Justice et travail social. Le rhizome pénal* (1992), *La médiation. Essai de politique pénale* (1997), en collaboration avec Anne Wyvekens, *La justice de proximité en Europe* (2001), *Sociologie de la délinquance et de la justice pénale* (2002) publiés aux éditions Erès. Il vient de faire paraître aux Presses universitaires de Bordeaux un ouvrage collectif intitulé *Médiation et action publique. La dynamique du fluide* (2005).
e-mail: j.faget@sciencespobordeaux.fr

Jérôme FERRET, docteur en science politique, chargé de recherche à l'IHESI de 1997 à 2003, est maître de conférences en sociologie à l'université Toulouse I (LEREPS/CIRESS). Il a publié notamment: « L'usage de la notion de police de proximité en Espagne comme indice de la mutation inachevée de l'appareil policier », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1^{er} trimestre, 2000, n° 39; « Point de vue: Y aura-t-il des élections cette année? Technologie des partenariats de sécurité et oubli du politique », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 4^e trimestre, 2002, n° 50; « Polices municipales et risques urbains », *Les Annales de la recherche urbaine*, 2004; « The State, Policing and "Old Continental Europe": Managing the Local/National Tension », *Policing and Society*, 1, 2004; avec Christian Mouhanna (CSO), *Peurs sur les villes*, Paris, PUF, 2005.
e-mail: ferret.mc@wanadoo.fr

Mathieu FLONNEAU est maître de conférences en histoire contemporaine à l'université Paris I, Panthéon-Sorbonne et l'auteur de *L'automobile à la conquête de Paris. Chroniques illustrées*, paru en 2003 aux Presses de l'École nationale des ponts et

chaussées et de *Paris et l'automobile. Un siècle de passions*, qui sortira à l'automne 2005 chez Hachette.

e-mail : mathieu.flonneau@univ-paris1.fr

Frédéric GALLARDO est étudiant de deuxième année au Master recherche « Politiques publiques et gouvernements comparés » de l'Institut d'études politiques de Lyon.

e-mail :

frederic.gallardo@douane.finances.gouv.fr

Stéphane HALLEGATTE, ingénieur des Ponts et Chaussées, chercheur à Météo-France et docteur en économie, travaille sur la dynamique économique et les réponses de l'économie à des chocs, avec des applications sur l'évaluation des dommages du changement climatique et des catastrophes naturelles. Il poursuit également une recherche sur la réponse du cycle hydrologique aux forçages climatiques.

e-mail : hallegatte@stanford.edu

Fabrice HAMELIN est docteur en science politique, chargé de recherche au sein du Groupe d'analyse du risque routier et de sa gouvernance (GARIG) de l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS). En matière d'analyse de l'action publique de sécurité routière, ses recherches sont actuellement développées dans deux directions : la socio-histoire des polices de la route dans le monde anglo-saxon et l'étude de l'acceptabilité sociale du contrôle-sanction automatisé. Ses travaux portent plus largement sur les acteurs civils et militaires en charge des questions de sécurité (cf. notamment « Le combattant et le technocrate : la formation des officiers à l'aune du modèle des élites civiles », *Revue française de science politique*, 53 (3), juin 2003, p. 435-464).

e-mail : fabrice.hamelin@inrets.fr

Marc LORIOU est sociologue, chargé de recherche au CNRS (laboratoire Georges

Friedmann, université Paris I, Panthéon-Sorbonne). Ses travaux portent sur la prise en charge de la fatigue et du stress au travail, la protection sociale et les professionnels de la santé. Il a publié *L'impossible politique de santé* (Érès, 2002), *Le temps de la fatigue* (Anthropos, 2000) et *Qu'est-ce que l'insertion ?* (L'Harmattan, 1999).

e-mail : marc.loriot2@libertysurf.fr

Jacques de MAILLARD est professeur de science politique à l'université de Rouen et chercheur au PACTE-Sciences Po Grenoble. Il a travaillé notamment sur les politiques de la ville et de prévention-sécurité. Il a récemment publié *Réformer l'action publique. La politique de la ville et les banlieues* (Paris, LGD, 2004). Il a également écrit « Les politiques de sécurité. Réorientations politiques et différenciations locales », *Sciences de la société*, n° 65, mai 2005, p. 105-122 ; « The Governance of Safety in France. Is there Anybody in Charge? », *Theoretical Criminology*, 9(3), août 2005, p. 325-343.

e-mail : jacques.de-maillard@upmf-grenoble.fr

Patrice PATTEGAY, sociologue au GRASS, consultant associé à ACADIE, développe des travaux de recherche, d'étude et d'évaluation dans le domaine des politiques publiques sociales, sanitaires, éducatives et socio-judiciaires. Ses travaux récents portent sur les groupes et regroupements de jeunes dans les zones urbaines sensibles ; les pratiques de médiation sociale ; la prévention des dépendances ; les « jeunes en errance ».

e-mail : p.pattegay@wanadoo.fr

Camille PICARD est doctorante-allocataire de recherche au centre ISOR (ex-CREDHESS) de l'université Paris I, Panthéon-Sorbonne ; elle y prépare une thèse d'histoire contemporaine sous la direction de Myriam Tsikounas. Depuis la maîtrise, elle s'est spécialisée dans l'analyse sémio-historique des images et des représentations ainsi que dans l'histoire de la

publicité. Ses recherches actuelles portent sur l'écriture publicitaire des questions de sécurité et santé publiques.

e-mail: picardcamille@noos.fr

Anaïk PURENNE est chargée de recherche au laboratoire RIVES/ENTPE (UMR CNRS 5600). Elle participe à une recherche comparative portant sur la manière dont les institutions policières s'organisent pour traiter les problèmes d'insécurité routière. Ayant pour terrain d'investigation les services de police de plusieurs grandes villes européennes et nord-américaines, ce travail est réalisé dans le cadre du programme de recherche de l'ACI « Sécurité routière et société ».

e-mail: purenne@entpe.fr

Vincent SPENLEHAUER est ingénieur divisionnaire de travaux publics de l'État, docteur en science politique. Il dirige le Groupe d'analyse du risque routier et de sa gouvernance (GARIG) de l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS). Ses travaux portent sur l'action publique de sécurité routière ainsi que la socio-histoire politique des rapports entre sciences sociales et action gouvernementale (cf. par exemple « Pour une déconstruction des légendes sur les rapports État/sciences sociales », in Zimmermann (B.) (dir.), *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, le politique et l'Europe*, éditions de la Maison des sciences de l'homme, Paris, 2004, p. 119-144).

e-mail: vincent.spenlehauer@inrets.fr

BON DE COMMANDE

Les Cahiers de la sécurité

A retourner à

La Documentation française

124 rue Henri Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex France

↳ Commander, c'est simple :

Sur papier libre
ou en remplissant
ce bon de commande
à retourner
à l'adresse ci-dessus.

↳ Où en est ma commande, mon abonnement ?

☎ 01 40 15 67 50
(de 9h à 12h30
et de 14h à 16h30)

↳ Une information, un renseignement ?

☎ 01 40 15 70 00
de 9h à 18h

Fax : 01 40 15 68 00



Documentation française
Service Relations clients
124, rue Henri Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex France

Je m'abonne à :

Les Cahiers de la sécurité 4 numéros par an

- | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| <input type="radio"/> France (TTC) | 59 € |
| <input type="radio"/> Europe (TTC) | 61,60 € |
| <input type="radio"/> DOM-TOM
et pays de la zone francophone de l'Afrique
(hors Maghreb) et de l'océan Indien (HT, avion éco.) | 64,70 € |
| <input type="radio"/> Autres pays (HT, avion éco.) | 67,80 € |
| <input type="radio"/> Supplément avion | 12,80 € |

Je commande le(s) numéro(s) suivant :

- | | |
|---------------------------------|----------|
| Le numéro | 18 € |
| participation aux frais d'envoi | + 4,95 € |
| Soit un total de | € |

Voici mes coordonnées

M. M^{me} M^{lle}

Nom :
Prénom :
Profession :
Adresse :
Code postal : Ville :
Mél :

Ci-joint mon règlement de €

(ne pas ajouter de frais d'envoi à une commande ne concernant qu'un abonnement)

Par chèque bancaire ou postal

à l'ordre de M. l'Agent comptable de La Documentation française

Par mandat administratif (réservé aux administrations)

Par carte bancaire N°

Date d'expiration :

N° de contrôle (indiquez les trois derniers chiffres situés au dos de votre carte bancaire, près de votre signature)

Date

Signature

Informatique et libertés : conformément à la loi du 6.1.1978, vous pouvez accéder aux informations vous concernant et les rectifier en écrivant au Service Promotion et Action commerciale de La Documentation française. Ces informations sont nécessaires au traitement de votre commande et peuvent être transmises à des tiers sauf si vous cochez ici

- 342
- N° 57 Incivilités dans les espaces publics et commerciaux, 2^e trimestre 2005
 - N° 56 Police et identification. Enjeux, pratiques, techniques, 1^{er} trimestre 2005
 - N° 55 Reconstruire la sécurité après le 11 septembre, 1^{er} trimestre 2004
 - N° 54 Bonnes pratiques. Introduction au pragmatisme anglo-saxon, 4^e trimestre 2003
 - N° 53 évaluer la police ?, 3^e trimestre 2003
 - N° 52 Les coulisses de la mondialisation, 2^e trimestre 2003
 - N° 51 Sécurité et démocratie, 1^{er} trimestre 2003
 - N° 50 Dynamiques locales. La sécurité à l'épreuve du territoire, 4^e trimestre 2002
 - N° 49 Quartiers sensibles ici et ailleurs, 3^e trimestre 2002
 - N° 48 à chacun son métier ! Professionnels en mutation, 2^e trimestre 2002
 - N° 47 Penser la violence. La violence est-elle intelligible ?, 1^{er} trimestre 2002
 - N° 46 Police et recherches. La commande publique, espace de médiation, 4^e trimestre 2001
 - N° 45 Le temps des minorités ? Visibilité sociale, visibilité institutionnelle, 3^e trimestre 2001
 - N° 44 Corruption dans la police ? De l'opacité à la reconnaissance, 2^e trimestre 2001
 - N° 43 Urbanisme et sécurité, Vers un projet urbain ?, 1^{er} trimestre 2001
 - N° 42 Jeunes sans foi ni loi ? Retour sur la délinquance des mineurs, 4^e trimestre 2000
 - N° 41 Polices post communistes. Une transformation inachevée ?, 3^e trimestre 2000
 - N° 40 Les emplois jeunes. La sécurité au prix de l'insertion, 2^e trimestre 2000
 - N° 39 Les dilemmes de la proximité. Des polices d'Europe en chantier, 1^{er} trimestre 2000
 - N° 38 Risque et Démocratie, 4^e trimestre 1999
 - N° 37 Un débat raisonné ? Retour sur dix ans de sécurité intérieure, 3^e trimestre 1999
 - N° 36 Noir, gris, blanc. Les contrastes de la criminalité économique, 2^e trimestre 1999
 - N° 35 Le lien familial, 1^{er} trimestre 1999
 - N° 34 Risque et information, 4^e trimestre 1998
 - N° 33 Les partages de la sécurité, 3^e trimestre 1998
 - N° 32 Drogue. Du bon usage des politiques publiques, 2^e trimestre 1998
 - N° 31 Prisons en société, 1^{er} trimestre 1998
 - N° 30 Le renseignement, 4^e trimestre 1997
 - N° 29 Un péril «jeunes» ?, 3^e trimestre 1997



INSTITUT NATIONAL
DES HAUTES ETUDES
DE SECURITE

Les Cahiers de la sécurité

dans la même collection

- N° 28 Violences en famille, 2^e trimestre 1997
- N° 27 Maintien de l'ordre, 1^{er} trimestre 1997
- N° 26 Football, ombres au spectacle, 4^e trimestre 1996
- N° 25 Routes, espace incertain, 3^e trimestre 1996
- N° 24 Entreprise et sécurité, 2^e trimestre 1996
- N° 23 Délinquances quotidiennes, 1^{er} trimestre 1996
- N° 22 Les métiers de l'urgence, 4^e trimestre 1995
- N° 21 Les technologies de sécurité, 3^e trimestre 1995
- N° 20 Médias et violence, 2^e trimestre 1995
- N° 19 Sécurité sans frontières, 1^{er} trimestre 1995
- N° 18 Le nouveau Code pénal, 4^e trimestre 1994
- N° 17 Ordre public et histoire, 3^e trimestre 1994
- N° 16 Collectivités locales et sécurité, 2^e trimestre 1994
- N° 15 La violence à l'école, 1^{er} trimestre 1994
- N° 14 Systèmes de police comparés et coopération (II), août-octobre 1993
- N° 13 Systèmes de police comparés, et coopération (I), mai-juillet 1993
- N° 12 Police et médias, février-avril 1993
- N° 11 Gendarmeries et polices à statut militaire, novembre 1992-janvier 1993
- N° 10 La sécurité des réseaux, août-octobre 1992
- N° 9 La police de l'environnement, mai-juillet 1992
- N° 8 Police et démocratie à l'Est, février-avril 1992
- N° 7 Polices en Europe, novembre 1991-janvier 1992
- N° 6 La gestion de crise, août-octobre 1991
- N° 5 Jeunesse et sécurité, mai-juillet 1991
- N° 4 La mesure de la délinquance, février-avril 1991
- N° 3 Le marché de la sécurité privée, novembre 1990-janvier 1991
- N° 2 L'offre publique de sécurité, juillet-septembre 1990
- N° 1 Les Français et l'insécurité, avril-juin 1990