

Peut-on réformer la police ?

Jacques de MAILLARD

Après plusieurs scandales dans les années 1980 et 1990, la police britannique a connu de profondes réformes : introduction du management et des indicateurs chiffrés, réflexion sur les rapports entre police et minorités, participation des civils au maintien de l'ordre. Une comparaison utile pour comprendre la singularité de l'institution policière de ce côté-ci de la Manche.

Recensé : Steve Savage, *Police Reform. Forces for Change*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

Comment le pouvoir politique peut-il engager des réformes d'ampleur des organisations policières ? L'ouvrage de Steve Savage nous plonge dans les entreprises de réformes qu'ont connues les polices publiques britanniques (plus précisément anglaises et galloises, l'Écosse et l'Irlande du Nord ayant des systèmes spécifiques) lors de ces vingt cinq dernières années. Il montre comment au travers du managérialisme, de la centralisation, de la politisation, ces dernières ont connu des changements radicaux. Cet ouvrage est captivant pour ce qu'il nous révèle de la réalité britannique, mais intéresse également le lecteur soucieux de comprendre les évolutions du modèle français.

Des réformes britanniques tous azimuts

Steve Savage propose une lecture qui rend justice au caractère composite et plurivoque des réformes. Il souligne principalement le poids combiné de trois facteurs de changement : les crises, les professionnels et les acteurs politiques. Pour les crises, les effets des émeutes de Brighton en 1981, et le rapport Scarman qui a suivi, sont connus : le modèle de police reposant sur des arrestations et contrôles d'identité (*stop and search*) principalement dirigés vers les minorités a été l'objet de critiques radicales, et les principes du *community policing* ont été diffusés parmi les chefs de police britanniques. Le rapport MacPherson, qui fait suite au scandale provoqué par les erreurs policières commises lors de l'enquête sur le meurtre de

Stephen Lawrence en 1993, a révélé un racisme institutionnalisé dans la police britannique, et a conduit à la mise en place en 2002 d'une autorité indépendante (*Independent police complaints commission*) en charge de l'investigation des plaintes à l'égard de la police.

Savage insiste également sur le rôle joué par les entrepreneurs de réforme à l'intérieur de l'institution policière. Une large partie des réformes (autour de la managérialisation, du *community policing*) a été portée par des chefs de police qui ont souvent eu une trajectoire professionnelle mixte, au cours de laquelle ils ont assumé des responsabilités opérationnelles et des missions plus intellectuelles et/ou stratégiques (par exemple des responsabilités en matière de formation). De façon très convaincante, il montre également les transformations des répertoires d'action du syndicalisme policier britannique, et sa très forte capacité à non seulement bloquer certaines réformes, mais également à modifier l'agenda politique.

Enfin apparaît le caractère déterminant de la politisation. Si pendant les premières années du thatchérisme la police a été relativement épargnée par les réformes, sur la base d'un accord tacite entre le pouvoir conservateur et syndicalisme policier, la fin des années 1980 annonce un changement : la police ne doit pas échapper à la règle qui affecte les autres administrations, celle du « *value for money* ». Au début des années 1990, Kenneth Clarke, qui a précédemment réformé le *National Health Service*, devient ministre de l'Intérieur. Le New Labour sera, dans ce domaine comme dans d'autres, un continuateur des réformes engagées par les gouvernements conservateurs précédents. À partir de 2001, le gouvernement travailliste « enlève les gants », pour reprendre l'expression de Savage, et dans un contexte de très forte politisation de l'insécurité, commence à promouvoir de multiples initiatives autour de la performance de l'action policière et du suivi des différentes polices locales.

Venons en justement aux principaux axes des réformes, qui s'orientent dans trois directions. La première est la managérialisation. C'est incontestablement dans ce domaine que les réformes les plus radicales ont été introduites. Ont d'abord été mis en place, au cours des années 1990, des *league tables* avec différents indicateurs : rapidité des réponses aux appels en urgence, nombre de policiers disponibles pour des tâches opérationnelles ou coût de l'activité policière par habitant. Ces indicateurs ont été par la suite affinés, pour mieux tenir compte de la perception du public (comme par exemple la part de personnes satisfaites des patrouilles pédestres et automobiles). Aujourd'hui, l'activité policière est pénétrée par la langue, les techniques et les savoirs issus du management : recrutement d'agents civils aux

différents échelons de l'organisation policière (initialement dans les domaines de la communication, mais progressivement dans le domaine des patrouilles, voire de l'investigation judiciaire), établissement de cibles mesurables et d'indicateurs de performance, spécification du coût (*costing*) de chacune des activités, publication de tableaux montrant les performances comparées des différentes polices, concentration sur les buts de l'organisation et externalisation (*outsourcing*) des activités périphériques, adoption de mécanismes de marché pour la mise en concurrence des prestataires, redéfinition des destinataires des services de police comme « clients ».

Deuxième axe de réforme, la centralisation. La mise en œuvre de plans nationaux, avec des priorités d'action, a progressivement transformé la définition des missions des polices britanniques : indicatifs au milieu des années 1990, ces plans sont devenus obligatoires avec le *Police Reform Act* de 2002. De nouveaux concepts et outils de police ont été inventés par les services centraux, à l'instar du *National Intelligence Model* (significativement présenté comme un « *business model for law enforcement* », visant à planifier l'utilisation la plus effective de l'information dans la lutte contre la délinquance). Le gouvernement central s'est également doté de moyens directs et indirects d'intervention sur les polices locales, avec la création ou le renforcement d'agences nationales (*Centrex*, dont l'objectif est de promouvoir les pratiques policières efficaces ; *Her Majesty's Inspectorate of Constabulary*, service d'inspection générale créé il y a 150 ans devenu de plus en plus interventionniste ; la *Police Standard Unit* créée en 2002 pour suivre et réguler la performance des polices locales).

Enfin, les années 1990 et 2000 ont été marquées par une préoccupation pour le lien entre police et population. Les changements les plus significatifs ont été introduits par le New Labour, avec le lancement de la police de voisinage (*neighbourhood policing*), reposant sur les principes de visibilité et d'accessibilité des services de police. Les équipes de police de voisinage sont constituées non seulement d'agents de police, mais aussi d'un ensemble d'agents aux pouvoirs de police plus ou moins étendus (*special constables, police community support officers*, etc.). Elles doivent travailler avec la population sur la délinquance, et plus largement sur les raisons de l'insécurité locale, déplaçant le centre de gravité du travail policier de la dimension objective (la lutte contre la délinquance) vers la dimension subjective (la préservation d'un sentiment de sécurité).

Les réformes françaises en perspective comparée

Toutes ces réformes sont apparemment très proches de celles qu'a connues la France. Les deux pays sont en fait affectés par des dynamiques comparables : tensions entre police et minorités, déclin relatif de la confiance dans la police, recherche d'une mesure de l'efficacité dans le travail policier, inscription de la question policière sur l'agenda des autorités publiques aux niveaux local et national. Les fortes divergences entre les deux types de police ne doivent cependant pas être sous-estimées. Reprenons les trois principales réformes : managérialisation, centralisation et proximité.

Police et gendarmerie nationale ne sont-elles pas affectées par un mouvement de managérialisation, dont la LOLF, avec ses objectifs et ses indicateurs de performance, constitue l'expression emblématique ? Au regard du cas britannique, les spécificités françaises apparaissent pourtant très fortes. Là où la Grande-Bretagne a engagé un large mouvement de « civilianisation » des forces de police, si bien qu'aujourd'hui plus de 40 % des membres des polices britanniques sont des civils, en France le mouvement reste à un bien plus faible niveau (18 % de non policiers sur l'ensemble des effectifs de police nationale en comptant les adjoints de sécurité dans les civils). Là où les gouvernements britanniques ont construit une large panoplie d'indicateurs, avec notamment l'adoption de mesures tenant compte de la qualité du service policier telle qu'elle est perçue par les usagers, les indicateurs de performance retenus dans la LOLF excluent de tels types de mesures. Là, enfin, où les résultats des différentes polices britanniques sont rendus publics, comparés et accessibles directement sur internet, les résultats des polices françaises demeurent centralisés et agrégés dans un rapport annuel de performance. Autrement dit, les usages de la managérialisation semblent ici confirmer plutôt que transformer des traditions de police existantes : la France reste marquée par un modèle continental de police, avec une police tournée vers l'État plus que vers les citoyens, et avec une valorisation de la spécificité de l'activité policière.

Le deuxième point de comparaison, la centralisation, attire l'attention sur une facette plus étonnante, qui s'apparente à une forme de convergence : l'activisme du gouvernement central britannique a abouti à une centralisation forte, tandis que la France conserve, du point de vue de la gestion des forces de police, une centralisation persistante, les effectifs de sécurité publique ayant jusque là échappé à tout mouvement de décentralisation. La logique de centralisation a même connu récemment, dans les deux pays, des critiques parallèles autour des méfaits de la centralisation. En Grande-Bretagne, les excès du managérialisme centralisé

ont conduit à des revendications d'un « nouveau localisme », aboutissant à la « police de voisinage » qui vise à donner plus de liberté aux polices et à renforcer l'importance des populations locales. En France, la question de la décentralisation des forces de police et de sécurité publique (et du transfert des responsabilités aux collectivités territoriales) continue de planer dans les scénarios de réforme. Pour autant, France et Grande-Bretagne ne se ressemblent pas au point de se confondre. En France, police et gendarmerie sont des administrations pyramidales et intégrées, avec un centre qui n'est d'ailleurs pas toujours en mesure de décider autrement que sous une forme réactive ; en Grande-Bretagne, le centre n'a pas la responsabilité des forces de police, qui restent locales, mais pilote à distance par l'intermédiaire des instruments, ce qui est le propre d'un État régulateur.

Troisième point de comparaison, enfin, la proximité et la question de la relation aux habitants. En France, la réforme, abandonnée, de la police de proximité avait placé au cœur des préoccupations réformatrices la question du lien entre forces de sécurité publique et population. Depuis, la question de la satisfaction de la population se pose essentiellement au sein du ministère de l'Intérieur, malgré différentes expérimentations, au travers du seul prisme des résultats chiffrés de l'activité policière. Particulièrement intéressant, de ce point de vue, est le poids différent joué par les crises dans les deux systèmes de police. Alors qu'en Angleterre différentes crises ont conduit à une remise en cause des modèles d'action et des modes d'organisation des polices, il n'en a pas été de même en France. Les émeutes de l'automne 2005, par exemple, n'ont pas fait l'objet de rapports institutionnels visant à mettre à plat l'état des relations entre polices et minorités, et plus largement les territoires paupérisés. Les effets des crises sont filtrés de façon complètement différente. Que les raisons soient institutionnelles (puisque l'exécutif français est directement responsable des forces de police, initier une commission d'enquête reviendrait à critiquer ses propres forces de police), politiques (le positionnement particulier du ministre de l'Intérieur de l'époque rendait toute mise en place d'une commission d'enquête difficile) ou culturelles (une difficulté à remettre en question l'action de forces de police associées à l'État), il apparaît que, dans le contexte français, la remise en question officielle de l'action policière s'avère particulièrement rare, et se trouve facilement assimilée à un débat stérile entre anti- et pro-polices.

On se gardera d'une lecture qui pourrait explicitement ou implicitement faire du modèle britannique un modèle. Non seulement les systèmes policiers ne se transforment pas par décret en fonction des bonnes idées venant de l'étranger, mais le système britannique

donne une idée des dérives potentielles associées aux velléités réformatrices : pression politique constante sur l'activité policière, pilotage de l'action uniquement en fonction de tableaux de bord chiffrés, etc. Le cas britannique peut cependant constituer une source d'inspiration dans l'élaboration de nouvelles directions pour l'activité policière, pour ce qui concerne la prise en compte des perceptions de la population vis-à-vis du travail policier ou le suivi réel des réformes engagées. Ces changements ont l'avantage d'attirer l'attention sur une dimension qui est au cœur de l'activité policière : celle-ci doit construire son autorité sur le consentement et l'acceptation par la population.

Pour aller plus loin

- Outre l'ouvrage de S. Savage, on pourra se reporter à T. Newburn (dir.), *Handbook of Policing*, Willan Publishing, 2008.
- Sur le *neighbourhood policing*, voir <http://www.neighbourhoodpolicing.co.uk/>. Pour accéder aux données comparées sur les polices britanniques, <http://police.homeoffice.gov.uk/performance-and-measurement/performance-assessment/?view=Standard>
- Sur les réformes françaises, voir les difficultés de la police de proximité analysées par Sebastian Roché (*Police de proximité*, Paris Seuil, 2005), et l'ouvrage classique de D. Monjardet, *Ce que fait la police*, Paris, La Découverte, 1996.
- Pour une analyse comparée des émeutes, voir récemment F. Jobard, M. King, D. Waddington (dir.), *Rioting in the UK and France, 2001-2006. A Comparative Analysis*, Willan Publishing.

Publié dans laviedesidees.fr, le 12 octobre 2009

© laviedesidees.fr