

Sociologie de la police

FABIEN JOBARD
JACQUES DE MAILLARD

Sociologie de la police

Politiques, organisations, réformes



ARMAND COLIN

Illustration de couverture : © Mat Jacob/Tendance Floue
Maquette de couverture : L'Agence libre
Mise en pages : PCA

<p>Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.</p> <p>Le Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique</p>	<p>d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée. Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).</p>
--	---



© Armand Colin, 2015
Armand Colin est une marque de
Dunod Éditeur, 5, rue Laromiguière, 75005 Paris
www.armand-colin.com
ISBN : 978-2-200-60350-2

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

Remerciements

NOUS REMERCIONS pour leurs lectures et leurs commentaires perspicaces Anthony Amicelle, Bilel Benbouzid, Emmanuel Blanchard, François Bonnet, Benoît Dupont, Pierre Favre, Nicolas Fischer, René Lévy, Gwénaëlle Mainsant, Frédéric Ocqueteau, Geneviève Pruvost et Sebastian Roché. Les échanges au sein du CESDIP ont été une source d'inspiration jamais tarie pour la conception de cet ouvrage. Les enseignements du Master Analyse des conflits et de la violence (devenu Politiques de prévention et sécurité) au sein de la Faculté de droit et science politique de l'université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines ont permis la discussion de certaines parties de l'ouvrage avec les étudiants, nous les en remercions. Jacques de Maillard a également profité des échanges avec Anne-Cécile Douillet, Steve Savage et Mathieu Zagrodzki au cours de l'ANR Refmanpol ainsi que des conditions de travail permises par l'Institut universitaire de France. Nous restons seuls responsables des omissions et imperfections qui émailleraient les pages qui suivent.

Pendant la rédaction de l'ouvrage, Jacques de Maillard a été accueilli au printemps 2014 à l'Institute for Criminal Policy Research au sein de Birkbeck College à l'université de Londres, puis en juin et juillet 2015 à l'université de Northwestern, ce pour quoi il tient à remercier respectivement Mike Hough (ainsi que Jessica Jacobson et Paul Turnbull) et Wesley Skogan. Fabien Jobard adresse tous ses remerciements au Centre international de criminologie comparée de l'université de Montréal, où il avait pu en toute quiétude poser les premiers jalons de l'ouvrage. Tous ses vœux s'adressent aux successeurs de Jean-Paul Brodeur, qui l'avait accueilli, et dont cet ouvrage porte bien sûr la marque.

Nous adressons également toute notre reconnaissance à Corinne Balmette, alors responsable du Centre de ressources documentaires du CESDIP. Un immense merci à Bessie Leconte, infatigable relectrice. Ce livre doit aussi à la ténacité des directeurs de collection, Patrick Le Galès et Marco Oberti, qui ont porté ce projet jusqu'aux derniers instants de sa rédaction.

Introduction

« Il n'est presque aucun mot qui dans les lois et les écrits de ceux qui les enseignent ait une définition aussi imprécise que ce mot-là : "police". »

Johann JACOB MOSER,
professeur de droit et conseiller gouvernemental, 1773.

Qu'est-ce que la police ?

Juin 2015. Dans une province du Hunan au sud de la Chine, la police vient enquêter après la mort suspecte d'une jeune femme, dont ses proches supposent qu'elle a été empoisonnée par son mari. La foule présente à son enterrement, peu convaincue par la capacité des représentants du gouvernement local à mener une enquête impartiale, se déchaîne : policiers et représentants du gouvernement doivent se réfugier dans un bâtiment public, le commissariat de police est attaqué, les routes sont coupées... Ce n'est que quelques jours après que le gouvernement de la province parvient à négocier la libération des officiels retranchés dans le bâtiment et à déployer des forces de police en masse pour, au final, arrêter une douzaine de personnes suspectées d'avoir participé aux violences.

Mai 2015. Après une succession de morts dus à la police (notamment à Ferguson, New York, puis à Cleveland) ayant fait les titres de la presse internationale et suscité un large débat national, de nombreux chefs de police américains se réunissent à Washington à l'initiative du *Police Executive Research Forum* pour discuter de l'utilisation juste et proportionnée de la force par les polices locales. Malgré un niveau de délinquance historiquement bas, l'inquiétude quant à la crise de confiance entre police et population est palpable. Le questionnaire porte sur les standards partagés d'utilisation des armes à feu et la nature des formations proposées aux cadets de polices, alors que les policiers américains reçoivent en moyenne 58 heures d'entraînement au tir, 49 heures pour les tactiques défensives et pour 8 heures pour la dé-escalade des situations tendues.

Février 2012. La police du Lincolnshire en Angleterre rend public un contrat de 200 millions de livres avec la multinationale anglo-danoise G4S, tandis que les polices de Surrey et du West-Midlands annoncent la possible signature d'un contrat de 1,8 milliard de livres sur 7 ans, déléguant

à des entreprises privées l'enquête sur certaines catégories de crimes, le suivi des gardes à vue ou encore le suivi d'individus à risque. Dans un contexte d'austérité budgétaire et de volonté affirmée du gouvernement de coalition de privatiser certaines fonctions, c'est un potentiel renversement qui se dessine, des missions tenues pour « régaliennes » se voyant confiées à des agences privées.

Décembre 2004. Des membres du plus grand groupe d'autodéfense sud-africain, qui rassemblerait au total près de 50 000 personnes, sont jugés pour avoir agressé 8 voleurs présumés, dont 2 sont décédés. Les membres du groupe revendiquent la nécessité de se défendre face à des criminels que la police est incapable d'appréhender et qui, de toute façon, ne craignent pas la prison. Les forces de police locales, quant à elles, soulignent qu'elles sont condamnées à faire un double travail d'enquête, sur l'activité criminelle elle-même, mais également sur les actions des groupes d'autodéfense générées par cette criminalité.

Qu'ont en commun ces quatre événements, se déroulant dans quatre continents différents, retenus dans une actualité toujours foisonnante autour des questions policières ? Ils attirent l'attention sur trois dynamiques au cœur de l'action policière.

Tout d'abord, la police est une institution qui ne se résume pas à une seule organisation, mais qui est au contraire susceptible d'agrèger autour d'elle une multitude d'organismes et de réseaux. C'est un ensemble d'acteurs privés et publics qui contribuent à la production de l'action de police, ce dont rend compte la distinction que font les Anglo-Saxons entre la police – l'institution – et le *policing* – l'action de faire la police. L'exemple sud-africain vient rappeler l'action de ces groupes communautaires qui, au quotidien, produisent une action de police (de protection des citoyens, d'enquêtes, d'arrestation), souvent aux marges de la légalité. Ce que soulignent avec force les délégations de service des polices anglaises, c'est que la police est également une activité marchande, impliquant une multitude de services de sécurité privée, qui proposent des prestations qui vont de la simple réparation des véhicules de police à la conduite d'enquêtes pour, ou parallèlement à, la police publique. La France, pourtant en ces matières fortement centralisée, dispose de deux organisations sous la tutelle d'un même ministère (la Gendarmerie et la Police nationales), mais aussi d'une multitude de polices municipales, développées depuis le début des années 1970 et d'un foisonnement de services de sécurité privée. La sociologie de la police dépasse la seule organisation qui en revendique le nom.

Deuxième caractéristique : la police dispose de la force et cette disposition en est l'un des attributs à la fois essentiels et exceptionnels. Si d'autres organisations disposent du droit à faire usage de la force, jusqu'à

l'administration de la mort, la police est celle qui a la faculté d'en faire usage en toutes circonstances et en tous lieux, soit parce que la loi le prévoit, soit parce qu'un ordre légitime en a été donné, soit parce que la nécessité l'impose. Cette utilisation de la force peut être questionnée, notamment dans les régimes démocratiques, mais sa centralité fait de la police une institution essentielle à l'aspiration de l'État à régler les conflits sur son territoire, voire, plus rarement, sur d'autres territoires. La capacité à la maintenir de façon continue, même en cas de contestation violente, est l'une des conditions d'existence de l'État. Le retour de forces de police en nombre dans la province du Hunan le rappelle : force doit rester à la loi. La police ne crée pas l'ordre politique, mais a pour tâche d'assurer sa perpétuation. Cet ordre n'est pas neutre : il est le lieu d'expression de rapports de domination, que la police a donc pour fonction de perpétuer tout aussi bien. La sociologie de la police s'inscrit dans une sociologie de la domination.

Enfin, l'existence de la police dépend de sa double capacité à se faire obéir par les agents de première ligne, et donc à assurer l'ordre, et à susciter le consentement de ceux auxquels elle s'adresse, les citoyens. L'autorité de la police ne va pas de soi, et il lui appartient de toujours la rechercher pour la stabiliser. Son affaïssement, comme l'illustrent les inquiétudes des chefs de police américains, peut affaiblir la légitimité des forces de l'ordre et, dès lors, entraver leur action en minant la coopération et l'adhésion du public. Une police perçue comme illégitime court le risque d'être évitée, contournée, rejetée, voire agressée comme l'exemple de la province du Hunan le rappelle. La police est donc une institution source de danger (elle utilise la force), assise sur cette base fragile qu'est la confiance que lui confèrent ses membres et le public. La sociologie de la police est aussi une sociologie du contrat social.

Ces dimensions nous conduisent à poser une première définition de la police, empruntée à Peter Manning [2010, p. 68], professeur à l'université Northeastern de Boston, c'est-à-dire une institution « constituée de diverses organisations légitimes, coordonnée de manière réglementaire. Ces organisations sont prêtes à employer la force, y compris létale, sur des territoires politiques définis. Elles poursuivent le maintien d'un ordre politique défini, par le pistage, la surveillance et l'arrestation. À cette fin, elles requièrent l'obéissance des agents du rang et des citoyens, mais aussi la faculté de pouvoir recourir à l'exception. » Pluralité d'organisations, utilisation de la force, maintien d'un ordre politique, obéissance des agents et des citoyens : appréhender ces différentes dimensions appelle une investigation pluridisciplinaire, autour d'un projet de science politique : comprendre les institutions qui contribuent à la perpétuation et au renouvellement de l'ordre politique.

La police objet de sciences sociales

Pendant longtemps, la police a constitué un objet échappant au savoir scientifique. Une large part des premières publications qui lui furent consacrées ont non seulement porté sur ce que devrait être la police (plutôt qu'à ce qu'elle est ou fait) mais aussi sur la base d'une définition très large de l'institution : il en est ainsi du *Traité de la police* de Nicolas de la Mare paru en 1705, somme de préconisations destinées aux autorités publiques et la police y est entendue comme gouvernement de la cité. Une autre source de publications non- ou a-scientifiques était celle des anciens responsables policiers ou politiques. Si tous ces documents ne sont bien sûr pas sans intérêt, ils restent imprégnés par l'anecdote plus que l'analyse et, surtout, peuvent être orientés par une reconstruction *a posteriori* à des fins politiques.

La police est un objet difficile à appréhender scientifiquement. Elle est d'abord un objet de fictions au travers desquelles elle est devenue partie de notre quotidien au rythme des séries télévisées et films à succès, après avoir été au cœur du roman dit « policier ». Le savoir scientifique sur la police pèse peu au regard du récit fictionnel. Car la police est une institution qui se plaît à ne pas être connue. L'expression que l'on prête à Fouché dit bien les résistances que la police peut exprimer à l'égard d'un regard extérieur : « La force de la police c'est qu'on ignore ses faiblesses ». Le mystère qui entoure la police est un outil au service des pouvoirs policiers et politiques. Jean-Paul Brodeur l'avait formulé dans une expression devenue depuis célèbre : la police est caractérisée par « la résistance au projet de connaître » [BRODEUR, 1984]. La police est donc une institution qui se protège et, de ce fait, se drape dans le mystère, le secret, l'arcanes. Les policiers, spécialisés dans l'investigation, ne souhaitent pas devenir à leur tour objet d'enquête, comme s'ils craignaient que la compréhension des mécanismes internes de l'institution les mette à nu. Les mesures qui protègent l'information policière sont nombreuses (secret de l'enquête, protection des sources, etc.).

Cette méfiance est encore accentuée par le sentiment partagé par de nombreux policiers de ne pas être compris à l'extérieur de l'institution. Quand un anthropologue anglais, Michael Banton, engagea une recherche comparée sur la police au début des années 1960, il se fit accueillir par le responsable de la police d'Édimbourg en ces termes : « *Why do you want to study us? What are we doing wrong?* » [MCLAUGHLIN, 2007, p. 32]. Les années 1960 constituent d'ailleurs un tournant : police et population s'éloignent l'une de l'autre, la police n'arrivant plus à faire face à la délinquance de masse générée par la société de consommation ; une forte demande sociale et politique s'exerce alors sur la police, qui se

voit de plus en plus objet de la curiosité des politiques, des journalistes, et des chercheurs. À l'orée des années 1960, donc, la police commence à faire l'objet de travaux systématiques.

La police comme objet de recherche

À cette époque en effet, une large variété de travaux se développe, essentiellement dans le monde anglo-saxon. Le doctorat de sociologie de W. Westley sur la violence policière, soutenu en 1951 à Chicago, fait figure de travail précurseur, même si sa publication ne verra pas le jour avant le début des années 1970. Les mésaventures de Westley, ostensiblement mis à l'écart dans le service de police qu'il étudie, sont révélatrices de la défiance de policiers qui s'estiment mal aimés et incompris. Acteurs de première ligne face à la police, les avocats financent au début des années 1960 par leurs associations professionnelles comme la *American Bar Foundation* une série de travaux autour des pratiques policières, notamment les dénis de droit exercés par les policiers [BRODEUR et MONJARDET, 2003, p. 18]. La matrice juridique de ces travaux demeurait forte, mais l'évidence selon laquelle les règles de droit et les prescriptions hiérarchiques ne guident que marginalement les comportements policiers commençait à ressortir de l'observation [LAFAVE, 1965 ; SKOLNICK, 1966].

Le changement essentiel se produit au milieu des années 1960 : la délinquance s'invite aux élections présidentielles de 1964, tandis que la répression des manifestations contre la guerre au Vietnam ou pour les libertés publiques fait apparaître au grand jour l'usage de la violence par la police, aux yeux notamment d'une population – les classes moyennes blanches – qui commence à s'intéresser au sort des ghettos noirs. Les émeutes urbaines achèvent de faire de la police un problème public. Les différentes commissions publiques des années 1960¹, mises en place par les pouvoirs publics et richement dotées, vont devenir des lieux de réflexion croisant professionnels, politiques, consultants, universitaires autour des questions policières. Elles sont aussi les foyers de développement des recherches et financent des recherches empiriques inédites. Pour ne citer qu'un exemple, deux sociologues, Albert Reiss et Donald Black dirigeront une équipe de 36 enquêteurs qui vont pendant plusieurs mois, 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, observer les patrouilles de police à Chicago, Boston et Washington. Il en résultera une base de données sur 5 713 interactions qui, pendant, longtemps sera la source de connaissances la plus solide et la plus complète des relations entre police et public

1. Deux commissions sont ici importantes : Katzenbach (1965-1967) et Kerner (1967-1968). La seconde, notamment (*cf.* chapitre 6), va être à l'origine d'une remise en cause assez forte des normes et pratiques professionnelles alors dominantes.

[BLACK, 2003]. Les commissions publiques auront également pour effet d'institutionnaliser des fonds de recherche (soit publics, comme la *Law Enforcement Assistance Administration* puis *National Institute for Justice* au sein du ministère américain de la Justice, soit privés, comme la *Police Foundation*).

Les tensions entre polices et minorités et la croissance de la délinquance combinent leurs effets pour faire naître des questionnements sur l'efficacité et la légitimité des appareils policiers dans l'ensemble des pays occidentaux. En fonction des modes d'organisation des polices, des orientations politiques mais aussi des crises et scandales épisodiques vont naître des programmes de recherches d'importance variable autour des questions de police. Trois paramètres expliquent les différences nationales : l'organisation institutionnelle des polices, les orientations politiques, et les scandales.

Dans les systèmes décentralisés [PONSAERS *et al.*, 2009], les recherches sur la police ont été favorisées par la diversité des organisations policières. Chacune d'entre elles est en effet susceptible de commanditer des recherches, au gré de ses besoins opérationnels... ou tout simplement d'accepter un programme qui vient de l'extérieur. Alors que le chercheur français court le risque d'un refus de la part des deux grandes institutions (police et gendarmerie nationales, toutes deux réunies, depuis 2009, sous l'autorité du ministre de l'Intérieur), son collègue américain verra toujours l'une des 18 000 forces de police du pays s'ouvrir à sa curiosité. L'orientation politique des gouvernements est aussi une dimension cruciale. En France, de l'ouverture de la police au début des années 1980, à la création d'un Institut des hautes études de la sécurité intérieure en 1989 (devenu depuis Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice), ce sont des gouvernements de gauche qui ont favorisé le développement de la recherche. À l'inverse, en Angleterre, le *Home Office* a constitué un pôle de recherche sur les questions policières au cours des années 1980, sous les gouvernements Thatcher. Enfin, les crises et les scandales peuvent être également des sources de production de savoirs, à l'instar des commissions publiques évoquées plus haut, formées sur décision du président des États-Unis.

La diversité des savoirs sur la police

Toutes ces recherches ont été de natures foncièrement différentes, du point de vue tant des objets, que des cadres théoriques sous-jacents ou des méthodologies mobilisées. La distinction fondamentale porte sur les différences entre recherche appliquée et recherche fondamentale, ou entre science *pour* et science *de* la police. Alors que les premières s'attachent

à aider à résoudre les problèmes rencontrés par les polices, les secondes s'évertuent à une meilleure compréhension de l'institution policière et de sa contribution à la fabrication de l'ordre social. Autour de ces différentes orientations se nichent les désaccords durables et répétés entre professionnels et scientifiques sur ce que doit être la production de savoirs sur la police : les orientations récentes de certaines politiques de recherche vers des savoirs directement opérationnels (recherche *pour* la police), autour de questionnements étroitement délimités par les autorités politiques et/ou policières, suscitent des réserves constantes de la part de chercheurs qui y voient le risque d'une recherche privilégiant une ingénierie policière de court terme inapte à comprendre la police en tant qu'institution porteuse de significations sociales et politiques plus larges que la mesure, par exemple, de son efficacité dans un programme expérimental de lutte contre les cambriolages [MANNING, 2010, pour les États-Unis ; MOUHANNA, 2009, pour la France ; REINER, 2010, pour la Grande-Bretagne].

Ainsi, la recherche sur la police ne présente pas d'unité. Ses objets, ses cadres analytiques ou encore ses méthodes diffèrent profondément d'une recherche à l'autre. Les premiers travaux, très largement issus de l'interactionnisme symbolique ou de l'ethnométhodologie, ont visé à construire une compréhension de l'action policière à partir d'observations en situation, essentiellement du travail en patrouille. L'usage de la force, la capacité de coercition, les solidarités entre pairs ou encore la discrétion policière se sont ainsi vus scruter par des chercheurs mettant à mal la façon que l'institution avait de se présenter elle-même¹. Les contradictions du travail policier au quotidien, notamment le faible nombre d'actions policières directement liées à la criminalité, le caractère souvent ennuyeux d'un travail toujours présenté comme périlleux et excitant ou le volume de travail bureaucratique, ont constitué autant de résultats qui sont venus désenchanter le travail policier.

Une deuxième tradition de recherche a questionné les polices à partir d'un registre plus macrosociologique. Il s'agit pour l'essentiel de travaux d'inspiration marxiste qui ont souligné la fausse neutralité des appareils policiers, outils dans les mains d'États soucieux d'assurer le contrôle des populations fragiles et précaires. Instrument des classes dominantes, facteur d'inégalités dans les sociétés capitalistes développées, la police est analysée en tant qu'outil majeur d'oppression des populations pauvres et de perpétuation de l'ordre social. C'est une tradition qui trouve une expression forte à la fin des années 1960 avec l'ouvrage *Police Power* de

1. Citons ici Bittner, Brown, Manning, Muir, Niederhoffer, Reiss, Skolnick, Van Maanen, Westley aux États-Unis ; Chatterton, Holdaway ou Punch au Royaume-Uni ; Banton dans les deux pays.

Paul Chevigny [1969], et qui verra des deux côtés de l'Atlantique des théoriciens soucieux d'analyser les relations police, classes, États¹. La criminalisation de la pauvreté et le contrôle des ghettos sont au cœur des missions d'une police au service des classes dominantes.

Une troisième tradition vise à produire des connaissances au service de l'action. C'est dans les pays anglo-saxons une orientation ancienne, favorisée par la plus grande proximité entre milieux de la recherche et réformateurs policiers. Dès les années 1920, quelques théoriciens de la police ont été des universitaires et d'emblématiques chefs de police, à l'instar d'Orlando Wilson, professeur à l'université de Berkeley et chef de la police de Chicago ou d'August Vollmer, professeur à l'université de Californie après avoir été le chef de la police de Berkeley. Cette tendance est encore très active dans ces pays, où les chercheurs orientent leurs activités au service de la conception d'une politique publique (*policy-oriented research*). Le mouvement le plus connu dans ce domaine, le *community policing*, a été porté par certains chercheurs, comme Trojanowicz et Goldstein, tandis que la police de la « vitre cassée » a trouvé son inspiration dans les écrits de Wilson et Kelling [1982] (*cf.* chapitre 6). Cette veine d'une science pour la police a connu un regain récent, au point de connaître un fort rayonnement scientifique autour du mouvement de l'*evidence based policing*, la police fondée sur la preuve (*cf.* chapitre 7).

Ces traditions ne sont pas imperméables les unes aux autres : nombre de travaux ethnographiques ont pu être conduits dans une veine critique montrant le caractère structurellement biaisé de l'action policière, l'ouvrage de Didier Fassin [2011] en représentant une illustration récente. La recherche s'est depuis considérablement complexifiée et diversifiée. Diversifiée dans ses méthodes d'abord : les travaux centrés sur la seule observation du travail de patrouille se sont vus progressivement critiqués pour laisser de côté des aspects décisifs du travail policier (et « d'en savoir de plus en plus sur de moins en moins » [JOHNSTON, 1992, p. 186]). Diversifiée dans ses objets ensuite : le maintien de l'ordre, la police de l'information ou le travail des enquêteurs sont à leur tour devenus des objets de recherche. Des parts oubliées ou masquées de l'activité policière, comme les polices coloniales ou les polices dans les dictatures ou les changements politiques, les femmes dans la police (pour ne citer que quelques domaines) ont commencé à faire l'objet de travaux empiriques. Au début des années 1980, des recherches se donnent pour vocation d'analyser les logiques d'action des forces de sécurité privée qui prolifèrent alors dans les pays occidentaux, et n'avaient pas reçu l'attention qu'elles méritaient. Diversification dans les théorisations enfin : aux approches marxistes, interactionnistes ou organisationnelles des premiers se sont

1. On peut ici songer à Bunyan, Cain, Chamblis, Cooper, Hall, Quinney, Platt ou Takagi.

ajoutées des perspectives mêlant histoire et sociologie (avec l'apport des récits de vie) ou interrogeant la contribution des activités policières à une compréhension des logiques contemporaines de gouvernance. C'est de cette prolifération que cet ouvrage cherche à rendre compte.

Le projet de l'ouvrage

Corollaires des recherches autour de la justice pénale de façon plus générale, les travaux portant sur la police se sont donc considérablement développés et diversifiés. Aux États-Unis, on comptait 4 à 5 ouvrages sur la police jusqu'en 1967 (date de la publication du rapport de la Commission Katzenbach), il en existe aujourd'hui près de 3 000 [SKOGAN et FRYDL, 2004, p. 21]. Autre signe de maturation, les ouvrages de synthèse en langue anglaise se sont multipliés¹. Le contraste avec les travaux de langue française, et plus spécifiquement français, est saisissant² : le dernier manuel, qui est aussi le seul, date de 1993 [GLEIZAL *et al.*, 1993].

La publication de cet ouvrage est contemporaine d'une première éclosion de la sociologie de la police en France, avec notamment la publication de l'imposante monographie de Dominique Monjardet [1996], la sortie de dossiers consacrés à la police par la *Revue française de sociologie*, dirigée par Monjardet et Thoenig [1994] et la *Revue française de science politique* (RFSP, 1997, « la police en recherches »), ou encore la publication du premier ouvrage de synthèse historique [BERLIÈRE, 1996]. En plus de signifier une première vague de publications qui font date aujourd'hui encore, ce mitan de la décennie 1990 voit aussi l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure assurer, sous la responsabilité de Dominique Monjardet, une vraie perméabilité entre recherche et police, avant que la reprise en main du début des années 2000 ne réduise ces opportunités [MOUHANNA, 2009 ; OCQUETEAU et MONJARDET, 2005]³.

1. Deux « *handbooks* » traduisent ces tentatives de mise en ordre d'un champ foisonnant, tout en ne rendant compte que des travaux anglo-saxons. Le premier est le *Handbook of policing* édité par Tim Newburn en 2003 (et réédité en 2008), qui en une trentaine de contributions et 875 pages, traite essentiellement des travaux britanniques. Le second est le *Handbook of Police and Policing* dirigé par M. D. Reisig et Robert J. Kane [2014], plus orienté vers les travaux américains et les questions méthodologiques. Il faut également relever les synthèses plus courtes, sous forme par exemple de dictionnaires [WAKEFIELD et FLEMING, 2009] et les ouvrages plus anciens qui réunissent des textes déjà publiés (les « *contemporary readings* » de Klockars et Mastrofski en 1991, ou les « *key readings* » de Newburn en 2004).

2. L'écart est important avec le Canada francophone où le recueil de textes de Jean-Paul Brodeur [2003] fait autorité [voir aussi, en anglais, la synthèse réalisée par le même auteur, BRODEUR, 2010].

3. Avant ce tournant, quelques contributions académiques étaient intervenues en précurseurs : dans le champ de la sociologie pénale, René Lévy [1987] avait ouvert des perspectives prometteuses sur les rapports police et minorités ; dans le champ de la sociologie systémique, Jean-Louis Loubet del Bayle [1981] proposait une dynamique générale des rapports entre police et pouvoirs.

Cet ouvrage tente d'éviter deux écueils des études sur la police. Le premier consiste à ne se focaliser que sur la situation nationale, sous prétexte de son idiosyncrasie ; notre objectif est au contraire d'interroger les polices de façon comparative, ou, *a minima*, de sortir du seul cadre national. Comparer, c'est interroger sa propre situation nationale, élargir l'espace des possibles, mais aussi pouvoir fonder une théorie sur des bases plus larges. Les polices comportent certes des invariants, comme la centralité du travail de patrouille et de l'investigation judiciaire. Mais comment se fait-il que les policiers français patrouillent armés et collectivement, là où les policiers américains patrouillent souvent seuls et les policiers anglais non armés (et parfois seuls) ? Comment expliquer que dans de nombreux pays africains, les polices publiques partagent le travail de contrôle de la criminalité et maintien de l'ordre avec des milices de quartiers ? Comment se fait-il, au sein des pays occidentaux, que certaines missions de police scientifique et technique soient déléguées à des civils ou des sous-traitants, là où d'autres les confient uniquement à des policiers ? Raisonner de façon comparée nous permet de sortir de l'illusion universaliste dont procède la focalisation sur la seule situation nationale.

Le second écueil est symétrique : utiliser les analyses internationales sans être capable de les situer dans les contextes politiques, institutionnels et culturels qui leur donnent sens. De ce point de vue, l'hégémonie des travaux anglo-saxons peut induire un appauvrissement analytique, voire une simplification de ce qui fait les ressorts et la texture de l'action policière : plus facilement mobilisables parce que constituant la très large majorité des recherches publiées, dans une langue accessible à la plupart, ces travaux sont souvent utilisés hors-sol, en érigeant le contexte nord-américain, pourtant si particulier, en norme à partir de laquelle sont évalués les fonctionnements policiers. Il est toujours étonnant (et selon les moments, amusant ou agaçant) d'entendre « telle politique, ça marche : les États-Unis le montrent », en oubliant qu'il y a 18 000 forces de police aux États-Unis, que la population carcérale y est de 2,3 millions de personnes, que des centaines de personnes meurent chaque année sous des tirs policiers... Passé un certain degré de décontextualisation, la comparaison terme à terme est un artifice. Ce projet veille donc à mettre en tension les universels du travail policier et ses incarnations dans des contextes locaux et nationaux, et se veut soucieux à la fois des circulations d'idées, de savoirs et de technologies policières, et des logiques d'appropriation et de traduction nationales et locales. Défendant l'hypothèse que l'activité policière se décline pour une part en des modalités universelles, transcendant à la nature des régimes politiques, nous puiserons des exemples dans des situations aussi diverses que les villes des États-Unis du début du xx^e siècle, les quartiers de la Chine populaire ou du Japon

impérial, les systèmes de recrutement de la Russie soviétique naissante ou nos régimes démocratiques occidentaux plus familiers.

Cet ouvrage procède ensuite d'une volonté de rendre compte de la diversité des travaux produits par les sciences sociales autour des questions policières. Il mobilise de ce point de vue les acquis développés dans principalement trois champs disciplinaires (histoire, sociologie, science politique). Les étiquettes disciplinaires doivent toutefois être prises avec précaution. En France ce sont essentiellement des sociologues, historiens et politistes qui traitent de police, alors que les collègues étrangers travaillent souvent dans des départements de criminologie ou de *criminal justice*, bien que leur formation (attestée par leur diplôme de doctorat) soit le plus souvent celle de sociologue, de juriste ou de politiste.

La police est l'une des institutions en charge de la perpétuation de l'ordre politique, et ce au moyen éventuel de la force physique. La science politique l'oublie trop souvent : « parmi tous les agents de l'État ou des collectivités locales, les policiers sont les seuls à incarner constamment sur le terrain la puissance publique en tant précisément que puissance » [FAVRE, 2009, p. 1237]. Mais la force reste un moyen exceptionnel dans nos sociétés rationnelles-légales, et pour cette raison expose les polices à une grande fragilité : les polices sont soumises, dans leurs rangs comme au-devant de la société et du gouvernement, à une obligation constante de justification. Aucune police ne peut faire l'économie de la recherche de l'assentiment de son action, que ce soit auprès de la société ou, plus sûrement, auprès de fractions particulières de la société. Aussi, la police produit du droit, des gestes, de la justification, de l'émotion. Elle est aussi, comme le dit Manning [2010], une « dramaturgie ». On comprend ainsi que la police ne saurait faire l'objet d'une analyse au seul prisme des textes qui la fondent et l'organisent : elle exige un regard sociologique, qui la comprend comme institution en action, et institution productrice de sens. Cette dernière dimension appelle donc une démarche de sociologie politique qui privilégie le regard porté sur les logiques de gouvernement des polices, et sur la dimension politique de l'activité policière, qu'elle soit définie par le haut (les usages politiques de la police) ou par le bas (la signification politique des interventions policières). Il n'est pas jusque-là plus insignifiante interaction dans laquelle un policier s'engage qui ne soit redevable, d'une manière ou d'une autre, de l'ordre politique – cet ordre politique à la fois rend possible cette interaction et se voit affecté par elle, ou est susceptible de l'être.

Cette sociologie politique de la police agencera divers ordres de savoir propres aux sciences sociales. La recherche historique, qui s'est d'ailleurs amplement ouverte aux autres sciences sociales, a considérablement enrichi la connaissance des polices, que l'on songe à l'émergence des savoirs

policiers, à la constitution des outils de connaissance (comme le fichage ou le comptage), aux modèles de polices, ou encore à la construction des régulations sociales à la charnière entre interventions policières et mobilisations des populations.

Cet ouvrage se veut aussi un dialogue avec la sociologie des professions, les compétences, savoirs et savoir-faire policiers ayant été au cœur de la formation des polices et aujourd'hui l'un des enjeux fondamentaux des reconfigurations en cours. Les policiers ont à la fois toutes les caractéristiques d'une profession (monopole d'exercice, savoir spécialisé, autorégulation du recrutement et de la formation) et y échappent systématiquement (divisions puissantes en corps et grades, pluralité des systèmes de valeurs, difficulté à définir ce qu'est le mandat policier). Les liens avec la sociologie des organisations sont, de la même façon, évidents : les polices sont des organisations bureaucratiques, fondées sur un tissu de règles contraignantes et logiques hiérarchiques strictes. Elles sont pour autant marquées par un paradoxe permanent qui est que les initiatives cruciales proviennent de la base, que leur hiérarchie ne réussit que très imparfaitement à encadrer. Les échanges avec la sociologie du droit sont également évidents, la police étant en permanence travaillée par un rapport ambivalent avec les règles de droit, jusqu'à produire en partie sa propre normativité, ou encore avec la sociologie de l'insécurité et de la délinquance, que la police a souvent à cœur de défendre comme son mandat principal, sinon unique.

La genèse et la formation des polices seront la matière du premier chapitre de cet ouvrage. Les polices modernes ont émergé par la rencontre entre des élites politiques qui souhaitaient rationaliser l'action de la puissance publique et des logiques économiques qui rendaient insoutenable le maintien de l'ordre par des groupes bénévoles de citoyens volontaires. Des systèmes policiers se sont alors mis en place, dont le fonctionnement et le mandat, mais aussi les échanges qui les unissaient par-delà leurs gouvernements respectifs, fragilisent la notion longtemps admise de « modèles policiers ».

Les chapitres 2 à 5 examinent les activités policières. L'organisation policière est l'objet du chapitre 2, qui rend compte de cette tension si particulière entre une organisation déclinée du modèle militaire, dans laquelle pourtant les agents de première ligne jouissent d'une autonomie discrétionnaire toujours forte ; ce chapitre s'interroge plus largement sur le mode de gouvernement des polices, entre politique, organisation et syndicats. Le chapitre 3 envisage le personnel policier (son origine, sa vocation, sa formation) et notamment la culture professionnelle des policiers, longtemps analysée comme le principal ressort de l'action des policiers sur le terrain. Le chapitre 4 décline les quatre objets policiers

que sont la tranquillité publique, l'investigation, l'information et la foule. Enfin, le chapitre 5 examine les déviances policières, afin de comprendre comment ces institutions chargées de l'application de la loi, entretiennent avec elle un rapport scandaleux, et comment le scandale, précisément, est un moteur de leur transformation au cours du temps.

Les chapitres 6 à 8 sont consacrés aux transformations contemporaines de la police, et notamment les tentatives de sa réforme. Le chapitre 6 aborde l'introduction, l'expérimentation, la consécration ou, parfois, l'abandon, des diverses formes de « police de communauté », terme par lequel on a désigné un mouvement bigarré de réformes visant la pacification des relations entre les organisations policières et ses publics. Le chapitre 7 revient dans le détail sur les réformes à visée d'abord instrumentale, le plus souvent la lutte contre la délinquance et les désordres, et en examine la portée et les limites. Enfin, dans le chapitre 8, nous examinons la police depuis ses frontières extérieures, qui sont à la fois sa relation concurrentielle et d'entente avec la sécurité privée et avec les mobilisations des populations, et son internationalisation et sa présence sur des terrains qui ne sont plus ceux du territoire national sur lequel l'État poursuit avec plus ou moins de bonheur sa revendication au monopole de la violence physique légitime.

Chapitre 1

Genèse et formation des polices contemporaines

« Les policiers sont les seuls membres de la société qui sont payés plein temps pour se consacrer à des tâches qui incombent à chaque citoyen. »

Sir Robert PEEL.

LA POLICE EST UNE INSTITUTION NEUVE. Si la plupart des polices ont connu leurs actes de baptême dans le courant du XIX^e siècle, des agents exclusivement rémunérés au sein d'une organisation en charge de prévenir et réprimer les crimes et les désordres avaient déjà essaimé dès le XVIII^e siècle, voire en un temps antérieur. Outre la Lieutenance générale à Paris en 1667, toute une série de villes ont, pour adopter un langage contemporain, créé des postes permanents et rémunérés en charge de la surveillance de l'espace urbain (Namur ou Lyon dans la première moitié du XVIII^e siècle, Marseille en 1749, Gant en 1752, etc.).

Nous parlons bien ici d'institution policière, ou d'institutionnalisation des fonctions policières car, à proprement parler, les fonctions de surveillance de l'espace public étaient bien présentes avant les institutions policières dûment baptisées ; par exemple sous la forme de maraudes par les habitants, ou de surveillance déléguée aux différents ordres professionnels. Par ailleurs, le terme « police » n'était pas inconnu dans l'espace européen puisque, au XVIII^e siècle, le terme était décliné dans une pléthore de contextes, de la police des grains ou des idées aux corps doctrinaux de la *Polizeiwissenschaft*. Aussi, une question importante est bien de comprendre la (ou les) genèse des polices ; autrement dit de saisir les raisons pour lesquelles la police, telle qu'on la connaît aujourd'hui, s'est constituée en un corps autonome et spécialisé, réduisant à la portion congrue les modalités non professionnelles de surveillance de l'espace public, et se détachant définitivement de l'ensemble doctrinal de la *Polizeiwissenschaft* et des sciences camérales. Passé le moment de la genèse, se pose la question

des formes d'institutionnalisation de la police. Militaires ou civiles, centralisées, régionales ou municipales, les polices offrent des modes, voire des modèles institutionnels extrêmement divers, et c'est cette diversité qu'il s'agira également de comprendre.

Genèse des institutions policières

Les polices ont, pour la plupart, trouvé naissance au cours du XIX^e siècle. Dans cet examen de la genèse des institutions policières, nous analyserons les formes pré-institutionnelles de l'exercice de la police, les rapports qu'entretiennent les fonctions policières au domaine plus vaste du droit de la police ou de la *Polizeiwissenschaft* et les causes possibles de l'institutionnalisation policière.

Police d'avant les polices

Les fonctions policières ou, pour reprendre le terme en usage dans les sciences sociales anglo-américaines, le « *policing* », existaient bien sûr avant 1800. Or, si la justice puise à ses origines sacrées (qu'elles soient confiées à des prêtres ou à l'autorité royale), les polices furent au contraire des plus mondaines et séculières, le plus souvent confiées aux autorités en charge de l'administration des villes ou des bourgs. De manière plus générale, la police de l'avant-police est caractérisée, en Europe et en Amérique du Nord, par un trait majeur : l'emprise de la société sur les fonctions de police.

Cette dernière se manifeste d'abord dans l'organisation des fonctions de police, confiées par les autorités des villes à des groupes de notables en charge d'effectuer des maraudes dans les villes et en particulier aux portes des villes. Une telle organisation conduit bien sûr l'ordre public tel qu'il est effectivement exercé à se décliner en un ordre au profit des notabilités urbaines, avant tout soucieuses de connaître et contrôler tout individu étranger à la ville. La patrouille urbaine dans les paroisses anglaises (*the parish constables*) voit les *watchmen* interpellier « *all night walkers, malefactors, rogues, vagabonds, and other disorderly persons whom they shall find disturbing the public peace, or shall have just caused to suspect of any evil designs* » [EMSLEY, 2007].

Et l'on verra à maintes reprises tout au long de cet ouvrage qu'il sera toujours difficile aux autorités policières d'imaginer d'autres activités et d'autres cibles que celles-ci... Contemporaine de la croissance urbaine des XVII^e-XVIII^e siècles, le contrôle de l'errance et du vagabondage est confié aux patrouilles en charge de la police, qui assument ainsi une fonction à la fois sociale (en ce qu'elle répond à une demande sociale constante) et politique

(en ce qu'elle contribue à consolider l'assise de la domination politique) [HOBSBAWM, 1963 ; LEA, 1999].

Sur le plan plus strict de la répression des délits et des crimes, ou de leur élucidation, les fonctions de police étaient indexées à la volonté de dénonciation de la part des populations locales, et donc, dans une large mesure, à leur capacité sociale à convaincre de la justesse de leur grief et de la pertinence de leur accusation [GARNOT, 2000]. Les fonctions de justice et de police sont, dans une large mesure, exercées par les possédants. Elles sont également sensibles aux impératifs du bon ordre et des bonnes mœurs, tâches disciplinaires ou morales qui resteront centrales, y compris lorsque les polices se seront institutionnalisées [CROLL, 1999 ; DODSWORTH, 2004]. Arlette Farge et Michel Foucault avaient ainsi montré que, en France, les lettres du cachet (desquelles le roi pouvait exciper une capacité à enfermer les individus qu'elles désignaient) étaient moins l'expression de l'arbitraire royal, que la réponse offerte par les autorités aux sollicitations des familles suppliant d'éloigner le mari volage, buveur, joueur... [FOUCAULT et FARGE, 1982].

Le problème majeur de ces systèmes non-professionnels de police est le coût social qu'ils font reposer sur ceux qui en exercent les charges. Si l'ordre moral appelait les notables et les possédants à assumer ces fonctions, elles consistaient dans les faits en une ponction (en temps, en présence, etc.) sur les activités économiques et sociales exercées par les notables. Peu à peu se mettent en place des systèmes informels de décharge des fonctions de police sur des individus rémunérés à cette fin par les bourgeois appelés à les exercer, en échange de l'acquittement par leurs soins d'une taxe forfaitaire.

Aux États-Unis, des escouades (*posses*) employées par les propriétaires terriens et organisées sur le mode du mercenariat tenaient ainsi lieu de police dans les espaces ruraux, les contraintes de l'espace mettant en évidence une proto-professionnalisation déjà à l'œuvre dans les villes européennes. La vraie spécificité des États-Unis consistait alors en la coexistence de ces équipes de mercenaires et, dans les villes, du « *vigilantism* », c'est-à-dire d'équipes de volontaires qui tenaient lieu de polices urbaines jusque tardivement au cours du XIX^e siècle, et qui en matière de lutte contre le crime cumulaient les fonctions de police (élucidation) et de justice (sanction, voire exécution du suspect) [CULBERSON, 1990].

Si, dans les villes européennes, un lent mouvement de spécialisation des fonctions policières se dessine, les campagnes se voient plus précocement policées par des institutions étatiques ou militaires. L'exemple le plus manifeste en est la création de la Maréchaussée par ordonnance royale en 1536. Toutefois, il serait plus juste de dire que les polices militaires ont plus pour espace d'intervention les routes et voies de communication, par

définition lieux de transit dépourvus de l'interconnaissance qui caractérise à l'époque bourgs et villes, mais aussi voies essentielles au développement des lieux de commerce comme les foires. L'importance de ces polices militaires dans la police des espaces ruraux ne doit pas être surestimée. Non seulement le quadrillage du territoire était une tâche qui échappait aux capacités budgétaires des États d'alors, mais surtout les communautés villageoises gardaient un rôle prééminent en matière de surveillance des espaces qui les entouraient, comme on le voit dans l'influence que tentaient de garder les notables ruraux sur les gardes champêtres, agents publics qui au long de la III^e République ont contribué à diffuser une normativité étatique dans les espaces ruraux comme au même moment le gardien de la paix dans l'espace parisien [GAVEAU, 2009]. C'est le cas en Grande-Bretagne, où l'ordre rural était avant tout exercé sous l'autorité des magistrats du comté, tandis que les forces militaires de police n'étaient à l'œuvre que dans les territoires coloniaux (Irlande, Inde).

Dans son ouvrage classique *The Idea of Police* (1985), Carl B. Klockars évoque avec raison la nature « vocationnelle » des polices pré-institutionnelles, qu'il oppose aux polices « professionnelles » (« *vocational* » versus « *occupational* »), tout en notant les diverses formes de rémunération, rétribution et finalement appropriation des polices vocationnelles par des groupes de jeunes individus qui se glissent dans les espaces laissés vacants par les notables tournant le dos à ces fonctions. Il faut ajouter à ce trait général l'encastrement des fonctions de police dans les hiérarchies sociales établies, que ces fonctions ont précisément pour objet de consolider – sans que les demandes sociales des classes urbaines défavorisées soient laissées insatisfaites si elles visent la protection de l'ordre moral général ou mettent à l'index les étrangers à la communauté.

En Europe et aux États-Unis, la densification des villes, l'apparition du prolétariat et des révoltes urbaines, les phénomènes de migration internationale menacent peu à peu l'équilibre des polices communales ou communautaires, déstabilisé en Afrique et en Asie par le bourgeonnement des polices coloniales [BLANCHARD, 2012]. Les plaidoyers en faveur de l'institutionnalisation de polices se font alors de plus en plus pressants.

La police comme somme de savoirs

Avant l'institutionnalisation des polices, le mot « police » était pour ainsi dire partout. Police des grains, du commerce, des écrits, des marchés, des rues, des marchands... Il y a en effet une histoire médiévale de la police. Dès les XIII^e-XIV^e siècles en effet, l'autorité royale prend une série d'ordonnances qui visent avant tout la régulation des échanges et la protection du bon ordre, que l'on appelle parfois aussi « bonne police ». Le roi

s'investit peu à peu d'une obligation particulière, qui est celle de protéger son peuple de toute source de dégradation et de dangers [MARTIN, 2009, p. 57]. Au Bas Moyen Âge, « police » désigne le bon ordre, une sorte d'état souhaité, qu'il se manifeste dans une communauté, dans une ville, un métier, un marché ou tout autre ensemble humain [MARTIN, 2009, p. 66 ; RIGAUDIÈRE, 2003, p. 290-291]. Les ordonnances et règlements de police visent le positif (par exemple, améliorer le commerce par une unification des instruments de mesure et de poids), mais aussi le négatif. On retrouve là le souci des populations instables, mouvantes ou migrantes, comme l'illustre, entre autres documents, l'ordonnance royale prise en 1350 visant les « sans-aveux » [NAPOLI, 2003].

La « police » est alors une matière presque sans limite. Jusqu'au xvii^e siècle, elle désigne l'infinité des nécessités quotidiennes. Paolo Napoli [2003, p. 9] écrit à son propos que « la police représente incontestablement une certaine anomalie du point de vue de la rationalité juridique » : il s'agit d'un pouvoir, mais d'un pouvoir qui ne s'édicte pas, pour épouser la contingence du social, des échanges, du commerce. C'est un pouvoir qui, au surplus, ne saurait s'embarrasser de normes trop strictes ou trop prescriptives, et qui se déploie en permanence entre le contingent et l'exception [LANDWEHR, 2006, p. 45]. Face à tout ce qui nuit au bon ordre, pour reprendre des termes fréquents de ce type d'ordonnances, est de bonne police le fait de pouvoir agir promptement. Lorsque la police formera une institution propre, particulière, elle gardera bien sûr cette faculté de faire exécuter la loi, mais aussi d'agir pour le bon ordre, y compris de manière latérale, voire oblique par rapport à la loi. Lorsque l'Assemblée nationale, sous la Révolution, abordera les questions d'organisation de la police, par exemple en 1795 (sous le Directoire, donc passé l'épisode le plus radical de la Révolution), Limodin, député, dira : « en police il faut, si on peut s'exprimer ainsi, friser l'arbitraire » [cité *in* NAPOLI, 2003, p. 220].

Au cours des xvii^e puis xviii^e siècles, l'objet de la police est devenu plus sûr et en même temps plus large : il s'agit non plus seulement de protéger le peuple contre les avanies naturelles et les sans-aveux, mais d'accroître les capacités du peuple, de favoriser sa prospérité, sa richesse, son nombre [FOUCAULT, 1994]. Le contrôle exercé par la police se disperse plus encore qu'auparavant, car il lui faut assurer à la population des conditions de félicité telles qu'elle reproduise et croisse en toute quiétude, offre à la nation et au roi de bons soldats, de bons savants, de bons producteurs.

Se multiplient alors en Europe, notamment en France ou dans les États allemands (mais l'Angleterre n'est pas en reste) [NEOCLEOUS, 1998], les écrits libéraux visant la rationalisation de l'action de la police, écrits qui en

viennent à former, en des sens un peu différents, les « sciences camérales » et les « *Polizei- ou Polizeywissenschaften* ». Le *Traité de la Police* de Nicolas Delamare à Paris en est un des premiers exemples, au début du XVII^e siècle, qui entreprend en neuf volumes de connaître à peu près tout ce qui fait alors le quotidien du peuple de Paris, ce afin, comme le reprochent les Lumières de l'époque, de pénétrer les moindres détails des actions humaines, mais aussi, comme le reprochent les souverains européens, de rationaliser l'intervention, de la puissance publique et de la soustraire à l'arbitraire [LABORIER *et al.*, 2011]. Des agents sont alors désignés qui ont pour tâche la bonne exécution de ces mille règles, à mesure que se défont les ordres propres aux métiers, aux ordres, aux villes. Il est difficile de borner strictement les compétences de ces agents : lorsque la Lieutenance générale est créée à Paris en mars 1667, elle a pour fin, certes, de contribuer à la lutte contre le crime, mais aussi et plus généralement de veiller à « l'observation des lois et la réformation des mœurs », tâche dans laquelle la lutte contre le « débauché » prendra une importance croissante [NAPOLI, 2003].

Au XVII^e siècle, et plus encore au siècle des Lumières, la police est alors une somme de savoirs : savoirs sur la ville et les modalités propres à la rendre plus sûre, plus rationnelle ; savoirs sur les populations et les moyens de les rendre plus accessibles, mieux connues, mieux fixées. En provenance notamment de l'armée s'inventent et s'échangent des technologies définitivement associées aux institutions policières : quadrillage des quartiers, carnets de circulation et d'identification, réseau d'informateurs et de logeurs, contrôle resserré des garnis et de manière générale de tous les lieux de résidence des pauvres et des sans adresse... Les crises telles que les épidémies ou les démobilisations massives jetant sur les routes des jeunes hommes célibataires sans feu ni lieu accélèrent la production de ces savoirs de l'action visant la maîtrise de l'espace, du territoire et des mobilités [DENIS, 2008 ; ZAUBERMAN, 1998].

Les polices asiatiques, en particulier chinoises, resteront fondées, par-delà les régimes politiques, sur cette centralité du savoir, et de la surveillance des mouvements. En Chine, la police est chargée du *hukou*, l'immémorial registre des résidents, qui est en réalité l'outil essentiel de contrôle des populations, à la fois instrument d'état-civil, de contrôle des migrations internes (à la manière d'un passeport ouvrier), de légitimation de la surveillance quotidienne de la population et d'inféodation des populations rurales [WING CHAN et BUCKINGHAM, 2008].

Peu à peu, ces savoirs vont se spécialiser et se développer en droit administratif et police administrative. Vont naître au XIX^e siècle des institutions seulement chargées de la répression des délits constatés, les institutions policières telles qu'on les connaît aujourd'hui.

L'institutionnalisation des polices

Deux phénomènes marquent le mitan du XIX^e siècle : la « police », de somme de savoirs et d'interventions sur et dans la ville, s'incarne en institution précise, aux compétences formellement resserrées autour du crime et des désordres. Les polices modernes naissent au long du siècle et partagent grossièrement les mêmes traits : l'uniforme, le statut public des agents, l'organisation militaire, la patrouille.

Diverses hypothèses sont à l'œuvre pour décrire cette mutation. La criminalité joue un rôle premier dans la naissance précoce de la police urbaine à Paris, la Lieutenance générale de police, décidée en mars 1667 par Colbert après l'assassinat en plein Paris, par deux vagabonds poitevins (alors considérés comme des « étrangers »), de l'un des plus éminents magistrats parisiens et de son épouse, sur fond d'omniprésence du phénomène criminel incarné par la Cour des miracles. Mais cette institution, vouée selon son édit de naissance à « la sûreté de la ville », est la première du genre et si elle est dépourvue de moyens à la hauteur de sa tâche, elle sera dirigée au XVIII^e siècle par des agents (d'Argenson, Sartine, Lenoir) parmi les plus actifs à diffuser en Europe la normativité policière déjà évoquée [MILLIOT, 2006]. L'une des originalités de cette police est justement la faiblesse de ses moyens, qui l'amènent à ne pas rompre avec les modes d'élucidation anciens du crime et du désordre, c'est-à-dire les divers réseaux d'informateurs et d'indicateurs, sur les marchés ou dans les garnis [PIASENZA, 1990].

Pourtant, la délinquance ou le crime ne sauraient expliquer à eux seuls l'invention des polices. D'abord parce qu'il s'agit là de phénomènes que l'on combat depuis des siècles, à la ville ou à la campagne, par les voies privées du règlement que l'on appellerait aujourd'hui « à l'amiable », avec l'avantage d'éviter que des tiers, de surcroît investis d'un mandat public, viennent investiguer les choses privées [KING, 2000 ; SPIERENBURG, 2004]. De ce point de vue, les « dominants », par exemple les financiers de la City à Londres, se sont toujours opposés à la création d'une police publique qui eût à coup sûr pesé sur la conduite de leurs affaires et, par le biais des taxes nouvelles que ces polices étaient appelées à introduire, sur leurs deniers. Ensuite, la délinquance, pour être objectivée comme telle, nécessite l'intervention de savants ou de juristes qui construisent cette avanie sociale en phénomène mesurable, à destination des pouvoirs publics. La délinquance est indissociable de nouveaux outils et nouvelles technologies, tels que la statistique, qui se développera au long, précisément, du XIX^e siècle [PHILIPS, 2003].

Les effets du paupérisme ont fortement contribué à l'apparition de la police. À la fin du XVIII^e siècle, en Angleterre, l'industrialisation amène les institutions paroissiales à ne plus pouvoir gérer les vagabonds et sans-abri. L'adoption en 1824 d'un *Vagrancy Act* précède alors de 5 ans

la création de la police de Londres. L'acte précise que les prostituées, les mendiants dormant d'un sommeil torve et plus généralement « *all loose idle and disorderly persons* » doivent être l'objet de la surveillance publique [EMSLEY, 2007]. Les révoltes fréquentes de ces masses urbaines nouvelles ont contribué à la genèse de la police, mais ce qui surprend plutôt, ce sont le nombre et la violence des émeutes diverses qui ont émaillé le XVIII^e siècle et le début du XIX^e sans faire fléchir les élites opposées à la création de forces publiques. Un *Riot Act* avait été adopté dès 1735 pour faire face aux diverses agitations urbaines, mais il se contentait d'affermir les dispositifs de *constabulary* existants, ces « polices citoyennes assurées » par des notables, ou sous leur contrôle.

Les épisodes connus sous les noms de *Gordon Riots* en 1780, les *luddites* en 1812, qui mobilisèrent plus d'effectifs que la guerre contre le Portugal ou le massacre de la foule par l'armée au square de Peterloo en 1819, n'infléchirent pas la situation. Divers comités parlementaires se succédèrent en 1816, 1818 ou 1822 pour introduire l'institution policière, mais ce n'est qu'en 1829 que le *Metropolitan Police Act* fut adopté pour la ville de Londres (à l'exception de la City, qui restait auto-policée). Les mobilisations chartistes qui se succédaient dans les villes industrielles convainquirent le Parlement d'adopter un *County Police Act* en 1839 puis un *County and Borough Police Act* en 1856, qui rendirent obligatoire l'établissement de forces de police rémunérées pour partie, et donc supervisées, par le *Home Office*.

La genèse conjointement anti-émeutièrre et politique des forces de police est également très nette en Prusse [LÜDTKE, 1991]. Une force de police fut bien fondée à Berlin en 1810 dans le sillage des conquêtes napoléoniennes, sous l'autorité d'un *Polizeipräsidium* (qui est toujours l'autorité de direction de la police). Mais cette force était incapable d'opposer quelque résistance durable aux micro-révoltes régulières de la population urbaine, si bien qu'elle fut dissoute et reconstituée avec l'appoint de 1 650 hommes, les *Schutzmänner*. D'autres tentatives furent conduites, dès les tentatives de révolution de 1830-1831 puis de 1848, pour échapper à l'emprise militaire sur la vie civile. Dans de nombreuses villes, la fonction de police fut confiée à des milices citoyennes (*Staatsbürgerschaften*) seules aptes, aux yeux de leurs promoteurs favorables à un régime parlementaire, d'assurer la défense des libertés publiques en même temps que la sécurité. Mais la force des familles militaires dans la vie politique et économique, ajoutée à la peur suscitée par les révoltes ouvrières, eurent raison de ces tentatives dans les années 1860, et firent disparaître ces formes auto-organisées de police au profit d'organisations militaires [PRÖVE, 2011]. À Berlin, la dissolution de la police puis sa reconstitution traduisirent de surcroît la reprise en main des institutions urbaines par le pouvoir central

prussien. La police prussienne restera une police militaire jusqu'aux débuts de la République de Weimar en 1919, marquée par l'héritage de la philosophie de police administrative véhiculée dans la *Polizeiwissenschaft*, dont l'importance dans la conception de l'État comme puissance séculière, par exemple chez Hegel, reste alors très forte [L'HEUILLET, 2003].

La police fondée en Angleterre par le futur Premier ministre Sir Robert Peel joue un rôle fondamental dans la diffusion de la nouvelle institution « police ». De nombreuses grandes villes s'en inspirent, ou à tout le moins s'en réclament, pour jeter les bases de leurs nouvelles institutions. C'est le cas, par exemple, des polices des grandes villes industrielles du nord des États-Unis, comme la police de New York, créée en 1845. Pour autant, malgré l'inspiration revendiquée et l'apparence, tout distingue l'institution nord-américaine de la police de Peel. À sa création en effet, Peel et ses soutiens avaient revendiqué un « modèle professionnel » de police, opposé à un « modèle français » (*i. e.* une police politique, secrète, dotée de pouvoirs judiciaires, entre les seules mains du pouvoir central, ainsi que l'incarne la figure de Fouché, ministre de la Police craint jusque par l'empereur Napoléon lui-même). Les agents de la nouvelle police, certes issus des classes ouvrières ou paysannes, étaient recrutés hors de Londres pour éloigner le spectre du clientélisme, portaient l'uniforme en toutes circonstances, travaillaient selon des règles de discipline très strictes et ne furent dotés de compétences judiciaires qu'en 1878. Détail singulier : les policiers londoniens étaient non armés.

À New York, au contraire, si les policiers de New York furent initialement privés d'armes à feu, ils reçurent l'autorisation de s'en équiper dès 1857 (la grande majorité des policiers londoniens en sont aujourd'hui encore dépourvus). Autre différence notable, les policiers new-yorkais s'inscrivaient d'emblée dans la machine politique municipale et étaient ainsi recrutés sur la base de leur enracinement dans le quartier, c'est-à-dire de leur appartenance communautaire (italienne, irlandaise, etc.), permettant l'enracinement du clientélisme mayoral [MONKONNEN, 1981 ; MILLER, 1999]. À ses débuts, comme la police rurale exercée par le shérif, les policiers étaient désignés par des notabilités de quartier élues. Enfin, ils patrouillaient seuls, sans autre uniforme jusque 1853 qu'une simple étoile, et échappaient au regard des tiers et des pairs ; si bien que la police new-yorkaise fut une police marquée par le scandale, la corruption et la violence [PHILIPPE, 2006]. Mais elle était aussi la seule présence administrative sur la voie publique, et assumait de multiples charges telles que l'assistance aux pauvres, aux sans-abri, les premiers soins et les services ambulanciers, la surveillance des marchés...

La nouvelle police parisienne fondée en 1854, celle du « gardien de la paix » voulue par l'anglophile Napoléon III, était-elle plus fidèle au

modèle londonien. Avant cette réforme, l'ordre était assuré à Paris par des inspecteurs, héritiers de la Lieutenance générale et des diverses polices politiques mises en place depuis la fin du XIX^e siècle, et par des corps militaires. La police nouvelle est voulue proche des Parisiens et habitant leur quartier d'exercice, visible plutôt que secrète, pour le bien commun plutôt que celui des gouvernants. L'uniforme rutilant, avec matricule inscrit au collet (le non-port d'armes, tenté, fut abandonné), avant l'invention des gants blancs et du bâton de circulation, ont lentement fait du gardien de la paix l'icône de la ville apaisée que se voulait Paris à la fin du XIX^e siècle [DELUERMOZ, 2012].

Que conclure de cette vague de créations d'institutions policières au XIX^e siècle ? Ces polices ne sont pas le fruit d'une cause isolée. L'agitation ouvrière ne fut longtemps pas de taille à faire plier les réticences des élites anglaises, surtout financières, et cette agitation, répétée depuis le début du XIX^e siècle à Paris ou à Lyon, n'a pas de rapport immédiat avec l'introduction d'une police civile, distincte d'une seule police des foules issue de l'armée [CARDONI, 2008] ou de milices citoyennes. D'autres facteurs pris isolément, telles la délinquance ou la croissance urbaine, doivent être écartés.

Les facteurs politiques, comme la consubstantialité de la formation de l'État et de la construction des polices, méritent l'examen, mais s'avèrent décevants [BAYLEY, 1975]. L'hypothèse est pertinente pour la France : c'est au moment du déploiement de l'absolutisme que Colbert impose une Lieutenance générale à Paris, et l'on connaît auparavant le rôle de la gendarmerie pour la sécurisation des voies de communication, puis des frontières nationales – à l'image du rôle de la Gendarmerie royale du Canada. Mais l'hypothèse fonctionne beaucoup moins en Grande-Bretagne, où le pouvoir central ne montre aucune appétence pour les fonctions de police (sauf un bref épisode, sous Cromwell, entre 1655 et 1657), ni en Prusse, où le pouvoir royal est heureux de laisser les féodaux garder la main sur les désordres survenant sur leurs territoires.

Le développement de ces polices ne peut être inscrit dans le seul espace national : un certain nombre de pratiques et de conceptions ont trouvé leur origine dans les expériences du maintien de l'ordre colonial, dont le développement est bien sûr indexé à celui de l'État [DENIS et DENYS, 2012]. Sir Robert Peel, inspirateur du *Metropolitan Police Act* de 1829, tirait en partie son crédit de son statut de fondateur du *Royal Irish Constabulary* (RIC), police dirigée depuis Londres, et la Gendarmerie royale du Canada tire son origine de la police dirigée centralement, tandis que l'ancêtre de la police de la Colombie britannique était une police fondée sur le modèle de la RIC et que le Québec conservera une police d'État sur le territoire de la province. En France même, les cadres des polices nord-africaines joueront avant les indépendances un rôle substantiel