Les deux visages de la sécurité en Allemagne

Fabien Jobard

▶ **To cite this version:**

Fabien Jobard. Les deux visages de la sécurité en Allemagne. Les États à l'épreuve de la sécurité. , Presses universitaires de Grenoble, pp.192-216, 2003, 2706110538. halshs-01462859

HAL Id: halshs-01462859
https://shs.hal.science/halshs-01462859

Submitted on 9 Feb 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

in Jean-Charles-Froment, Jean-Jacques Gleizal, Martine Kaluszinski (dir.), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 2003, p. 192-216.

Les deux visages de la sécurité en Allemagne

par Fabien Jobard, Chargé de recherche au CNRS, (Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales)

Pour comprendre à quels dispositifs publics le terme " sécurité intérieure " renvoie aujourd'hui en Allemagne, il faut repérer le moment exact où le mot devient politique publique. Ce moment clef où le sens de " *Sicherheit* " prend son acception actuelle est la seconde moitié des années soixante-dix. Le terme vise alors à désigner les politiques de police engagées par le gouvernement social-démocrate de Willy Brandt (1969-74), poursuivies par son successeur Helmut Schmidt (1974-82). Pour acte de baptême, nous pouvons prendre l'ouvrage du fameux sociologue du droit Erhard Blankenburg, publié chez Suhrkamp en 1980, *Die Politik der inneren Sicherheit*. Par " sécurité ", il faut ainsi en Allemagne d'abord comprendre " sécurité intérieure ".

Quelles réalités ce terme recouvre-t-il ? La notion veut en fait rendre compte d'une contradiction, il se veut précisément la synthèse de deux mouvements. Premier mouvement : " *mehr Demokratie wagen* " (" oser plus de démocratie ", leitmotiv du gouvernement Brandt) et " *Ostpolitik* " se rejoignent pour conduire à la démilitarisation des forces de police, selon des procédures sur lesquelles je reviendrai. Fidèle à ses exigences de démocratisation de la société allemande, le gouvernement social-démocrate tente de briser la réclusion des policiers toujours formés sur le modèle weimarien des unités closes, peu ouvertes sur leur extérieur, militarisées. Par ailleurs, dans le mouvement de dégel des relations avec l'Est, Brandt accompagne cette démilitarisation par un recentrage de la police sur ses missions de protection de l'ordre et de la paix publics, et brise ainsi la logique qui voulait faire d'elles les institutions en charge de la défense de l'Etat fédéral assiégé par les forces hostiles de la guerre froide.

Démilitarisation des unités de police, déplacement de leur action depuis l'Etat vers la société. Mais ce premier mouvement vient buter contre les événements sociaux, notamment contre le terrorisme qui, à l'époque, est un terrorisme intérieur, porté par une fraction particulière de l'opposition politique dite " extra-parlementaire ". Risques nouveaux, disséminés autant qu'imprévus, soutenus par les anciens compagnons de route des oppositions étudiantes des années soixante : l'idée s'impose de la fragilité de la démocratie et de l'Etat ouest-allemands, et cette peur engendre le renfort de toutes les institutions de protection de l'Etat, au premier rang desquelles la police judiciaire. Deuxième mouvement, donc, celui d'une défense de l'Etat contre les menaces criminelles intérieures (et non plus extérieures comme au temps de la guerre froide). Deux mouvements (ancrage dans la société d'une police démocratisée, défense par l'Etat du monopole de la violence) convergent donc en une doctrine et des politiques, qui se rassemblent alors sous le nom de " sécurité intérieure ".

Or, si les politiques de sécurité intérieure en Allemagne ont cette origine bien particulière, sorte de vœu politique aux prises avec les nécessités du temps, force est de constater que le terme de sécurité intérieure s'est imposé, au-delà des circonstances de sa naissance, dans le discours public allemand, au point d'être aujourd'hui Outre-Rhin une catégorie naturelle de l'action publique, bien plus qu'elle ne l'est en France. Et c'est bien ce qui ne manque pas du surprendre, car au fond les conditions sociales et politiques qui ont accouché de la " sécurité intérieure " vers 1975 ne sont plus les mêmes aujourd'hui : extinction des formes les plus brutales de terrorisme, explosion puis lente décrue de la consommation de stupéfiants, croissance de la délinquance enregistrée des mineurs et des violences à l'école, progression des brutalités d'extrême-droite et maintien au pouvoir fédéral de coalitions conservatrices, de 1982 à 1998. Qu'est la sécurité aujourd'hui en Allemagne ? S'est-il ajouté autre chose à la sécurité intérieure des origines ? Ou bien cette dernière a-t-elle su se transformer pour épouser les revendications de son temps ?

Pour le savoir, nous verrons comment tout un dispositif de sécurité intérieure s'est constitué, sous l'impulsion des gouvernements sociaux-démocrates des années 70 et s'est renforcé et étendu sous les gouvernements conservateurs des deux décennies suivantes (I.). Nous montrerons également de quoi se constitue la sécurité intérieure aujourd'hui et comment tout un nombre de facteurs dépouillent la politique de moyens d'action contre le monopole acquis de secteurs policiers spécifiques sur la problématique de la sécurité intérieure (II.). Mais nous verrons aussi comment, dans les années 90, tout un ensemble de programmes locaux se sont développés, qui ajoutent à l'héritage deux décennies précédentes des politiques tout autres (III.). Penser ensemble deux histoires différentes, celle de la sécurité intérieure et celle des programmes locaux de sécurité, est tout l'enjeu de la problématique de la sécurité en Allemagne aujourd'hui.

I

L'INSTITUTION DE LA SECURITE INTERIEURE EN RFA

L'Allemagne de l'après-guerre est, on le sait, un Etat demi-souverain : en sa politique extérieure, puisque tout un ensemble de dispositifs empêchent sa participation à la décision internationale ; en sa politique intérieure, où tout un ensemble de dispositions et de règles, à commencer par la Loi fondamentale, ont été pris sur injonction, puis en concertation, avec les puissances alliées[1]. En matière de police, cette configuration a engendré l'abrogation du système policier nazi (suppression de la police politique, restauration du fédéralisme sur la base du compromis bismarckien de 1871[2]). Sont donc souverains, en matière de police, les Länder et les trois villes Etats (Berlin Ouest, Hambourg et Brême), qui définissent les pouvoirs de ce que l'on appellerait en France la " police administrative " (" *Gefahrenabwehr* "), appellation impropre dans la mesure où, à la différence de la France, ces pouvoirs de prévention des troubles à l'ordre et la tranquillité publics sont l'objet de codifications, de surcroît propres à chaque *Land*, sous la forme d'un droit de police (" *Polizeirecht* ")[3]. L'ordre public est donc assuré par tout un ensemble de polices municipales, petites et déconcentrées, tandis que la répression du crime est prise en charge par les unités des Länder.

La guerre froide, cependant, vient très vite menacer ce paisible équilibre, souvent dépeint comme l'âge d'or de la police, locale et, pour ces raisons, démocratique[4]. La création, en 1951, d'une petite " police de protection des frontières " (la " *Bundesgrenzschutzpolizei* ", ci-après *BGS*), principalement destinée à la surveillance des deux pays frontaliers du bloc soviétique (Tchécoslovaquie et RDA) ainsi que d'une administration centrale de police judiciaire (la " *Bundeskriminalamt* ", ci-après *BKA*), destinée à centraliser les informations relatives à la répression des crimes[5], sont les pierres fondatrices de ce qui dès la fin des années soixante conduira à un effacement progressif de fait du système fédéral allemand de police, phénomène qui prendra le nom dans les années soixante-dix de " sécurité intérieure ".

La problématique actuelle de la sécurité en Allemagne doit beaucoup à la naturalisation progressive du concept de sécurité intérieure, dont il faut rappeler la genèse, dans les années soixante-dix (A.), avant de montrer son extension et sa consolidation dans les années 80 et 90 (B.). Ce tour d'horizon ne peut embrasser les détails de l'architecture de la sécurité en Allemagne, mais permet de bien en dessiner les deux formes principales : effacement *de facto* du fédéralisme en matière de police, estompement *de jure* de la distinction entre police administrative et police judiciaire.

A. Les années soixante-dix : genèse du concept de sécurité intérieure

Deux faits majeurs accompagnent l'exercice du pouvoir par les sociaux-démocrates dans les années soixante-dix. Dès 1968, la démilitarisation des forces de police est entreprise de manière systématique. Des polices jusque lors formées exclusivement sur le modèle militaire et astreintes à un mode militaire d'organisation (sauf droit à l'expression syndicale), sont l'objet d'une ouverture sur la société extérieure : sorties des casernes qui étaient leur lieu de vie collective, professionnalisation de leurs modes d'intervention, sélection des candidats aux métiers de police et renforcement de la formation des agents. Phénomène classique dans l'histoire des polices[6], ce mouvement de professionnalisation s'accompagne d'un mouvement de spécialisation, de concentration sur la lutte contre le crime. Ce souci rencontre fort opportunément la volonté de démocratiser la société allemande, et

[1] P. Katzenstein, *West Germany's Internal Security Policy. State and Violence in the 1970s and 1980s*, Ithaca, Cornell University, Center for International Studies, 1990.

[2] Il faut entendre par là une édification centralisée de la procédure pénale (le Code de procédure pénale est établi par le *Bund*), sans centralisation des organisations policières, ni définition fédérale de leurs compétences de police administrative ni de leur organisation.

[3] Chaque *Land* codifie ce *Polizeirecht* selon une forme propre. A Berlin, par exemple, il s'agit d'une loi prise par le Parlement local, qui porte le nom de *Allgemeine Sicherheits- u. Ordnungsgesetz* (Loi-cadre sur l'ordre et la sécurité).

[4] Par exemple, H. Aden, *Polizeipolitik in Europa. Eine interdisziplinäre Studie über die Polizeiarbeit in Europa am Beispiel Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1998, p. 50-51.

Il faut remarquer ici (nous y reviendrons plus loin) le caractère toujours formaliste des appréciations portées sur ce que doit être une police démocratique, dans une littérature dominée par les " juristes de gauche ", (ce dont ne manque de témoigner l'équation "local" = "démocratique"). Il est à noter que les travaux plus anciens, encore plus préoccupés par la défense des libertés publiques, insistent sur l'artificialité précoce des polices communales, jugées d'entrée trop fragiles par rapport aux entreprises d'étatisation (H. Busch et al., *Die Polizei in der Bundesrepublik*, Francfort s.M., Campus, 1985, p. 57-58).

Voir aussi H. Reinke, " Die Polizei als Objekt und Subjekt des politischen und sozialen Wandels. Beobachtungen zu den Anfängen der Polizei in Ost- und Westdeutschland nach dem ‚Dritten Reich' ", *Kriminologisches Journal*, 32, 3, 2000, p. 176-184.

[5] Sur ces deux institutions, fruits du vœu croisé des Alliés et du gouvernement fédéral, voir J.-P Hanon, " Les coopérations policières aux frontières Schengen de l'Allemagne ", *Cahiers de la sécurité intérieure*, 41, 3, 2000, p. 196- 199.

[6] R. Fogelson, *Big City Police*, Cambridge, Harvard University Press, 1977;

D. Bayley, *Patterns of Policing. A Comparative International Analysis*, New Jersey, Rutgers University Press, 1985.

Pour ne prendre que deux indicateurs du mouvement de professionnalisation de la police, on notera que, de 1971 à 1975, le nombre de candidats retenus titulaires du Baccalauréat passe de 3 à 7%, ceux titulaires d'un diplôme de fin de collège de 51 à 18% et ceux d'un lycée technique de 46 à 75% (seulement *Land* de Rhénanie du Nord); la formation des agents du rang passe à deux ans et demi, voire trois ans pour les fonctionnaires non titulaires d'un diplôme de fin de lycée et plus (H. Busch et al., *Die Polizei in der BRD*, op. cit., 1985, p. 150-168).

conduit donc par exemple la loi du 1er janvier 1975 à ne plus qualifier d'infractions pénales systématiques tout un ensemble de comportements sociaux, tels que bon nombre d'infractions au code de la route, le tapage nocturne, les comportements grossiers (*grober Unfug*)… Libérées de tout un ensemble de tâches ingrates, les administrations policières peuvent avec l'appoint de fonctionnaires mieux formés, mieux équipés[7] et plus qualifiés, développer des politiques plus ambitieuses au service de la sécurité.

Mais la condition structurelle de succès d'un pareil programme de redéfinition des compétences policières, d'organisation des services et de formation des personnels est une coopération intense entre les gouvernements des *Länder* et le gouvernement fédéral, et la centralisation renforcée de la décision en matière de police. Voulue par le gouvernement fédéral social-démocrate, la refonte des politiques de sécurité attire dans le giron de la loi fédérale des dispositions autrefois propres aux *Länder*. La loi entend ainsi contraindre ces derniers à moderniser leurs dispositions sur les organisations policières, et tend du même coup à l'unification des moyens de lutte contre l'insécurité[8]. A cela, il faut ajouter que l'ambition planificatrice dans l'air du temps, en Allemagne comme en France, conduit à l'achèvement d'un mouvement engagé dès les années soixante, celui de l'abrogation des polices communales et municipales, des " polices de village ", regroupées sous le chapeau institutionnel des organisations des *Länder*. C'est dans ce terreau de centralisation à deux niveaux, fédéral et national, que prit racine le second mouvement marquant de la décennie social-démocrate, celui de la lutte contre le terrorisme.

Le combat engagé par les groupuscules terroristes (Fraction armée rouge[9], Cellules révolutionnaires[10], Mouvement du 2 juin[11]) contre la prétention de l'Etat au monopole de la violence, appela le déploiement d'une triple législation anti-terroriste et d'une modernisation sans égale des institutions de police judiciaire. La législation anti-terroriste, souvent d'opportunité, souvent à la lisière de la constitutionnalité (on pense avant tout aux lois prises dans l'urgence du procès de la bande à Baader, qui ont amené, entre 1975 et 1978, une redéfinition des droits de la défense, applicable de manière rétrospective), se déploie en effet dans trois directions[12] : dispositions sur l'organisation des polices (centralisation et hiérarchisation des organes chargés de la répression des crimes et des poursuites judiciaires, renforcement des pouvoirs de la BKA et du Procureur général), définitions des délits et des peines (requalification du terrorisme et renforcement de l'arsenal à son encontre), réaménagement de la procédure pénale (centralisation des moyens destinés aux poursuites judiciaires – art. 111 CPP, élargissement des compétences policières en matière de vérification et contrôle d'identité- art. 163b CPP, et surtout création de la possibilité d'enquête de police, " préventive ", à l'encontre de toute personne soupçonnée d'être en relation avec un groupement à caractère terroriste, pierre de touche de l'ensemble de l'édifice anti-terroriste en matière de procédure pénale – art . 129 a). Ces lois anti-terroristes, également appelées " lois du *deutsches Herbst* "[13], constituent le fondement sur lequel vont se déployer les politiques de sécurité intérieures menées sous le gouvernement Kohl, dans l'ordre d'un renforcement (de la confusion entre prévention et répression, ou entre police administrative et police judiciaire) et d'un glissement (des opposant extra-parlementaires vers les consommateurs et trafiquants de drogue, puis vers les étrangers).

B. Les années 80 et 90 : consécration de la sécurité intérieure

Porté par le droit et les possibilités techniques de l'enquête de police (dans les domaines, principalement, de l'écoute et de la filature), ce dispositif de sécurité intérieure survivra à l'extinction progressive des mouvements terroristes internes. Lorsque, le 21 avril 1998, la Fraction armée rouge annonçait par voie de communiqué de

[7] Un épisode des plus tragiques de la sous-formation des polices au début des années soixante-dix est le bain de sang lors de la tentative d'enlèvement par le groupe palestinien " Septembre noir " des athlètes d'Israel aux Jeux olympiques de 1972 à Munich (11 Israeliens, 4 Palestiniens et un policier tués): on découvrit alors que l'Allemagne ne disposait ni de l'infrastructure, ni des hommes formés à faire face à ce type de situation (au point que le policier tué le fut par un collègue qui, dépourvu de tout moyen de communication, l'a touché croyant atteindre un terroriste). Dans l'urgence, et peu après que, au cours d'un mois de mai sanglant, la Fraction armée rouge eut signé ses premiers forfaits (attentats à la bombe contre le 5ème corps de l'armée américaine le 5 mai 1972, contre des postes de police de Munich et Augsbourg, le lendemain ; contre les bâtiments de l'éditeur Springer à Hambourg le 19 et contre le Quartier général des forces américaines en Europe le 24), une révision de la loi sur la *Bundesgrenzschutz* est votée le 18 août 1972, qui fonde la neuvième division de la BGS, le fameux corps d'élite GSG 9, aujourd'hui fort d'environ 400 agents. La libération, le 18 octobre 1977, de l'avion de la Lufthansa détourné à Mogadiscio signe le plus illustre acte de cette unité, en même temps qu'il témoigne de la mutation spectaculaire dans ce domaine des forces de police allemandes (R. Rupprecht, *Polizeilexikon*, Heidelberg, Kriminalistik Verlag, 1995, p. 253).

[8] Voir, parmi d'autres, N. Putter, " Föderalismus und innere Sicherheit ", in : H.-J. Lange (dir.), *Staat, Demokratie und innere Sicherheit in Deutschland*, Leverkusen, Leske + Budrich, coll. Studien zur inneren Sicherheit, 2000.

[9] Agrégation de divers commandos, de 1972 à 1998, à laquelle on impute une trentaine de morts.

[10] Groupuscules terroristes, auteurs de 1973 à 1992, de plusieurs attentats.

[11] Groupe fondé à la suite du décès entraîné par un tir policier de l'étudiant Benno Ohnesorg, lors de la manifestation contre la visite officielle du Shah d'Iran en RFA, le 2 juin 1967 à Berlin.

[12] On reprend ici les observations de S. Scheerer, " Gesetzgebung in Belagerungszustand ", in : E. Blankenburg, *Politik der inneren Sicherheit*, Francfort s. Main, Surkamp, 1980.
Voir aussi P. Katzenstein, *West Germany's Internal Security Policy. State and Violence in the 1970s and 1980s*, op. cit.

[13] Voir ici l'article de Scheerer, op. cit.
Ainsi que H. Treiber, " Die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit dem Terrorismus. Die Inszenierung, symbolischer Kreuzzüge ", in : F. Sack, H. Steinert (dir.), *Protest und Reaktion*, Opladen, Westdeutscher Verlag, coll. Analysen zum Terrorismus, 1984.

presse son auto-dissolution, à la fois Gerhard Schröder (candidat aux élections de septembre 1998) et son futur ministre de l'intérieur Otto Schilly, le ministre de l'Intérieur CDU Manfred Kanther et le procureur fédéral Kay Nehm déclaraient indispensable le maintien dans la législation fédérale de l'article 129a du CPP, (très controversé : il fonde l'enquête de police auto-déterminée), pour cause de dangers immanents aux groupuscules d'extrême gauche ou néo-nazis[14]… En ce sens, la boucle se trouvait définitivement bouclée, puisque le SPD revenu au pouvoir refusait la révision de cet art. 129a, continuelle cristallisation des protestations des mouvements civiques depuis son introduction. Et si la perception des problèmes de sécurité en Allemagne a longtemps été marquée par les actes terroristes d'extrême-gauche, le renouvellement des délits à motivation politique, comme les délits à caractère raciste et antisémite, constitue depuis l'Unification, et notamment en Allemagne orientale, l'un des motifs premiers des discussions publiques sur la sécurité. Les données officielles, établies par le *Verfassungsschutz*, font aujourd'hui état d'environ 150 organisations d'extrême-droite sur l'ensemble du pays, d'une trentaine de morts violentes à motivation xénophobe, raciste et antisémite, de 1991 à 1998 (plus d'une centaine selon les estimations les plus pessimistes)[15].

Les décennies 80 et 90 se marquent moins par les tentatives, souvent avortées, de retour sur les acquis démocratiques des coalitions social-démocrates, que par la poursuite et la perfection des dispositifs légués par elles. Au chapitre de la police technique et scientifique, on notera l'introduction de cartes d'identité électroniques, dont les code-barres peuvent porter des informations sur les données pénales de leur titulaire, susceptibles d'être lues lors de contrôles d'identité. Contrôles d'identité qui, sur la base de l'article 163 du CPP, font également l'objet de modifications, ouvrant la possibilité pour la police de disposer d'un fichier central recensant les données pénales des personnes condamnées, ou simplement mises en cause. L'ajout à cette disposition d'un fichier central " ZEVIS " d'enregistrement des données portant sur les véhicules individuels, ainsi que de la mise à disposition des polices fédérales des fichiers " SIS " et " Europol ", conduit à une densification des moyens de surveillance et d'enregistrement des populations, adossée à un évanouissement progressif du partage entre le délit et le soupçon, entre le coupable et le dangereux[16]. Il faut rappeler que la diffusion et la perfection de ces instruments se déroulent, dans les années quatre-vingts, dans un contexte d'émergence des débats publics sur le pouvoir nazi, puis dans les années quatre-vingt-dix, sur fond de dévoilement et de poursuite des systèmes de surveillance mis en place par l'autorité en charge de la surveillance en RDA, la *Stasi* ; ce qui reste le motif majeur d'inquiétude chez les défenseurs des libertés publiques.

A cette croissance des moyens techniques, encadrés par le droit (par ex. loi sur la collecte des données individuelles et leur protection, 1989), s'ajoutent toute une série de lois fédérales, votées en vue de garantir la sécurité contre l'ouverture des frontières à l'Est et l'application des accords de Schengen : loi sur la lutte contre le terrorisme (1986), lois sur les modifications du code pénal et des lois relatives aux manifestations (1985 et 1989), loi sur la lutte contre la criminalité organisée (1992), loi sur la lutte contre le crime (1994), qui laissent deviner qu'à la lutte contre le terrorisme s'est lentement ajoutée (plus que substituée) la lutte contre les activités liées au trafic de drogue[17]. Cette accumulation législative est une extension considérable des pouvoirs de police judiciaire et des moyens offerts aux procureurs. Les exemples les plus spectaculaires sont à trouver dans le domaine du déploiement des capacités d'enquête de police, notamment dans ce qu'on appellerait en français l'enquête préliminaire, celle dont le déclenchement est indépendant du constat d'un délit, celle, donc, qui présente par son caractère " préventif " les risques les plus probants d'une atteinte à la liberté individuelle. Par l'accroissement des pouvoirs de poursuite, d'écoutes téléphoniques dites " administratives " et surtout

[14] Voir pour les déclarations de G. Schröder le *Berliner Zeitung*, 24 avril 1998, d'Otto Schilly ibid., 7 mai 1998 et de Kay Nehm le 23 avril 1998. Publié le 6 mai 1998, le rapport de l'autorité chargée des délits politiques et de protection de la sûreté de l'Etat (*Verfassungsschutz*) montrait en effet une augmentation de 7%, de 1996 à 1997, du nombre de " personnes potentiellement " membres de groupuscules d'extrême-droite (soit un nombre total de 48 000), et une croissance de 27% du nombre de délits avec " arrière-plan supposé ou établi " d'extrême-droite (N= 11 719, contre 10 561 délits imputés à l'extrême-gauche – *Berliner Zeitung*, 7 mai 1998).

[15] Le *Verfassungsschutz* fédéral a ainsi recensé en 2000 environ 16000 délits dits d'extrême droite, parmi lesquels un millier d'actes violents contre les personnes, soit une augmentation par rapport à l'année précédent d'environ 60% (Verfassungsschutzbericht 2000.- Bonn : Verfassungsschutz, p. 27-30).
On pourra lire une récente analyse, en français, de ces phénomènes M. Minkenberg, " La nouvelle droite radicale, ses électeurs et ses milieux partisans ", in : P. Perrineau (dir.), *Le national-populisme en Europe*, Paris, L'Aube, 2001).

[16] On lira sur ce chapitre les ouvrages :
H. Busch, *Grenzenlose Polizei. Neue Grenze und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa*, Münster, Westfälisches Dampfboot, 1995 ;
D. Bigo, *Polices en réseau*, Paris, Presses de la FNSP, 1996 ;
H. Aden, *Polizeipolitik in Europa*, op. cit.;
H. Aden, *Bürgerrechte und Polizei, Polizeien des Bundes*, Berlin, 1, 1999;
En notant combien le mouvement de fédéralisation des compétences de police judiciaire en Allemagne a pu jouer le rôle de moteur de l'européanisation des polices en Europe.

[17] De manière parfaitement symptomatique quant à la place centrale jouée par la répression du trafic de stupéfiants comme socle de développement des répertoires juridiques et discursifs visant la criminalité organisée, la loi de 1992 sur la criminalité porte cet intitulé : " Loi en vue de la lutte contre le trafic illégal de stupéfiants et d'autres formes apparentes de criminalité organisée" (voir F. Jobard, " Une police pure. La lutte contre la criminalité organisée vue par Norbert Pütter ", *Cultures et conflits*, 38-39, 2000, p. 241-254 et l'ouvrage dont l'article précité n'est que le commentaire : N. Putter, *Der OK Komplex. Organisierte Kriminalität und ihre Folgen für die Polizei in Deutschland*, Münster, Westfälisches Dampfboot, 1998).

d'infiltration préventive de groupes en nombres et qualités parfaitement indéfinis, les unités (fédérales et régionales) de lutte contre la criminalité organisée (notion que la loi ne définit pas[18]) se voient disposer de pouvoirs de surveillance considérables, inimaginables il y a seulement vingt ans.

Les attentats du 11 septembre, auxquels participèrent deux étudiants de Hambourg, ainsi que l'attentat du 11 avril 2002 contre la synagogue de Djerba, qui semble mettre en évidence des réseaux terroristes implantés en Allemagne, permettent aujourd'hui le renforcement incontesté de la législation anti-terroriste. Celle-ci n'introduit pas de rupture à l'égard des programmes policiers et pénaux : elle prolonge les dispositions prises dans la lutte contre le terrorisme, la drogue, l'immigration clandestine ou la criminalité organisée. La loi de "lutte contre le terrorisme international", adoptée le 9 janvier 2002, consiste simplement en la modification de vingt domaines législatifs hérités des deux décennies précédentes. Sont ainsi modifiées les lois sur les services de renseignement, sur les collectes de données informatisées et personnelles, sur les compétences de la *BGS* et celle de la *BKA*, sur les passeports, sur les associations, sur l'entrée et le séjour des étrangers, ainsi que sur les demandeurs d'asile, sur les registres centraux de données individuelles, etc. (voir tableau 1). Les dispositions les plus remarquées, et les plus contestées, ont été prises sur les croisements de registres de données à caractère social, policier et judiciaire : les policiers sont désormais habilités à croiser toutes les données sociales possibles – par exemple l'inscription à la sécurité sociale ou à l'université – pour effectuer des tris croisés et, sans mandat de recherche particulier, donc de manière préventive, constituer des fichiers de personnes recherchées[19]. Ces moyens prolongent là encore les enquêtes non-judiciaires ("*Rasterfahndung*") et déploient en Allemagne le spectre d'une surveillance moins généralisée que discriminatoire. Nous y reviendrons.

[Insérer tableau 1]

Quel enseignement tirer de ce bref tour d'horizon des politiques de police en Allemagne depuis trois décennies ? Lancé pour rendre compte à la fois de dispositions prises dans l'urgence du terrorisme local et des mesures massives de démocratisation des institutions policières allemandes, le terme de " sécurité intérieure " se donne à voir, trente ans plus tard, comme un dispositif d'accroissement des capacités techniques et judiciaires de la police, d'octroi de moyens juridiques au service d'une économie pénale du soupçon, de fédéralisation et de centralisation des institutions répressives, enfin d'homogénéisation des programmes poursuivis en matière de lutte contre les stupéfiants, le terrorisme national puis internatonal et la criminalité organisée.

II

MONOPOLISATION DE LA SECURITE PAR LA POLICE

La sécurité intérieure peut être rapidement dessinée comme suit : effacement progressif du fédéralisme en matière de police ; centralisation des pouvoirs de décision des Länder vers le Bund, et à l'intérieur même des Länder, vers leurs capitales ; croissance en effectifs et compétences des polices fédérales, judiciaire (*BKA*) et de sécurité publique (*BGS*) ; renforcement continu des moyens techniques et juridiques en faveur de la surveillance préventive ; estompement conséquent de la ligne de partage entre police administrative et police judiciaire ; fragilisation croissante des moyens de contrôle parlementaire ou judiciaire sur les activités de police ; renforcement des dispositifs continus et autonomes de surveillance des groupes d'opposition extra-parlementaire (mesures anti-terroristes) et des groupes d'étrangers (mesures anti-criminalité organisée) ; accroissement de la distance, sociale et professionnelle, qui sépare à présent policiers des Länder et policiers fédéraux[20].

Le dispositif de sécurité intérieure allemand peut se résumer ainsi : du fait du gel des positions politiques (A.), dans un contexte historique (l'Unification allemande) qui a favorisé la centralisation de l'Etat (B.), la police est parvenue à instaurer un monopole de fait sur le traitement de la problématique de la sécurité en Allemagne, monopole dont il faut cependant interroger la réalité visible, celle qui se lit non plus dans les dispositifs juridiques à disposition, mais dans l'activité réelle des services de police (C.).

A. Le gel des positions politiques

[18] Est crime organisé selon la loi fédérale tout crime organisé en bande ou " d'une tout autre manière " … (F. Jobard, " Une police pure. La lutte contre la criminalité organisée vue par Norbert Pütter " , op. cit.).

[19] Bürgerrechte und Polizei,*Terrorismusbekämpfung – alte und neue Irrwege*. 70, 3, 2001, p. 4-54.

[20] Il faudrait s'interroger plus longuement sur les spécificités de la politique de sécurité à cet égard : en matière de politique pénitentiaire, par exemple, la brutalité de la crise économique et les mesures anti-terroristes ont mis d'emblée un terme au sinueux projet de libéralisation des conditions de détention arrêté dans la loi du 1er janvier 1977 (H. Muller-Dietz, " Entwicklung des Strafvollzuges in Deutschland seit 1945 ", in : R. Egg (dir.), *Strafvollzug in den neuen Bundesländern*, Wiesbaden, Kriminologische Zentralstelle, 1999, p. 19-42.)

Fixons rapidement le cadre des oppositions tel qu'il apparaît au moment de l'alternance social-démocrate de 1969. Lorsque Willy Brandt parvient au pouvoir, on l'a vu, l'enjeu consiste à concilier la démocratisation de l'Etat et des structures sociales, tout en maintenant le monopole de la violence entre les mains de l'Etat. Trente ans après, lors de la seconde alternance social—démocrate (1998), l'aggiornamento sur les questions de sécurité est presque total : l'essentiel de la démocratisation, de la formation et de la démilitarisation des forces de police est acquis, rien n'oppose, sur le fond, les conservateurs aux sociaux-démocrates[21]. Comment et pourquoi un tel rétrécissement de l'horizon politique en ce domaine ?

L'explication majeure est à rechercher du côté de l'équilibre des forces politiques en Allemagne et du poids des opinions publiques dans le domaine de la sécurité. Pour le présenter de la manière la plus claire possible, tenons d'un côté les tendances réformatrices et, de ce fait, centralisatrices des sociaux-démocrates, et de l'autre côté les tendances conservatrices et sécuritaires des chrétiens démocrates. Deux seules forces parlementaires font contrepoids dans cet équilibre des forces penchant nettement en faveur de l'émergence, sous l'impulsion de l'Etat, d'une politique de sécurité intérieure. La première est celle des Verts, dont les tentatives d'opposition à ce type de programme lors de leurs brèves participations à la coalition social-démocrate de Hesse, puis de Berlin, se sont soldées par des échecs (retrait de Fischer et de ses camarades en Hesse, retrait des " alternatifs " à Berlin en décembre 1990, précisément sur les questions de maintien de l'ordre[22]). Ne souhaitant plus sacrifier leurs chances de prise de participation à la décision politique sur l'autel des questions de sécurité, ils ne s'opposent plus, au sein de la coalition qu'ils forment avec le SPD en Basse-Saxe, à la réforme conservatrice du droit policier menée par le ministre-président du Land, Gerhard Schröder[23]. Pas plus qu'ils ne sauront proposer de solution concurrente au *statu quo* sous la coalition fédérale à laquelle ils participent à partir de 1998, d'abord en raison du fait que les postes de la Justice et de l'Intérieur restent aux mains du SPD.

L'autre force est celle formée par le FDP, le parti libéral. Si les Verts ne disposent d'une marge de manœuvre que très étroite auprès du SPD, seul parti avec lequel ils peuvent former coalition, le FDP jouit en revanche d'une latitude bien plus large d'appréciation de ses choix politiques, du fait de sa vocation à pouvoir lier coalition tant avec le SPD qu'avec la CDU/CSU. Ni à gauche, ni à droite, le FDP se veut, à partir des années soixante-dix, parti libéral, dont l'identité se fonde, quant à l'organisation des pouvoirs publics, sur le maintien du fédéralisme et la protection des libertés individuelles contre la puissance de l'Etat. Rappelons ainsi le geste du ministre FDP de l'Intérieur, qui réussit en 1981 à défaire le puissant président de la BKA, Horst Herold, autour duquel toute la doctrine de sécurité intérieure des années soixante-dix avait été bâtie. Ce geste venait consoler, en quelque sorte, le FDP de n'avoir pu s'opposer avec succès aux mesures visant la restriction des droits de la défense dans les procès anti-terroristes de 1975-77. Ou bien évoquons le fait que le FDP berlinois fit systématiquement alliance avec les Verts au parlement de Berlin pour empêcher (en vain) l'accroissement des prérogatives de police en matière d'écoutes téléphoniques ou de vérification d'identité, ou que le FDP de Hambourg ne s'est pas opposé, en dépit de l'indignation de l'opposition conservatrice locale, à la politique de libéralisation de l'accès aux drogues et aux produits de substitution du maire Vocherow.[24].

Le FDP s'est donc affirmé, par la force des choses, comme le seul parti de gouvernement, dans les deux dernières décennies, qui pût au niveau fédéral s'opposer au renforcement des dispositifs de sécurité intérieure. Cette tension inhérente à la coalition conservatrice-libérale culmina en 1995 lors des débats parlementaires autour des lois visant, de 1992 à 1995, à renforcer les écoutes administratives. Mettant en balance le maintien de son parti dans la coalition Kohl et les mesures de renforcement de la sécurité intérieure, la ministre FDP de l'époque, Mme Leutheuser-Schnarrenberger s'en remit par voie référendaire aux adhérents de son parti, qui refusèrent pourtant la sortie de la coalition et approuvèrent les lois permettant un accroissement des compétences préventives de la police. Cet épisode témoigne de manière exemplaire combien l'alignement des cadres de perception emporte finalement moins les représentants politiques que l'ensemble des militants politiques des partis parlementaires (à l'exception des Verts, condamnés de leur côté à l'impuissance). Il montre la force de naturalisation de la notion de sécurité intérieure au sein des partis parlementaires et des forces qui les soutiennent. Minoritaires au sein du SPD et du FDP, assignés à des coalitions sans perspective du côté des Verts,

[21] Cette appréciation ne se fonde pas seulement sur la lecture des programmes politiques ou des déclarations des chefs politiques du SPD, mais surtout sur l'absence d'opposition notable des Länder SPD après 1982 au renforcement des programmes de sécurité intérieure fédéraux. Les codes de police administrative des Länder SPD ne se distinguent que dans le détail des codes de police administrative des Länder conservateurs (ainsi seulement sur le droit de la manifestation et sur les contrôles et vérifications d'identité). Voir sur la question de l'ouverture des frontières et de l'immigration, l'identité des discours SPD et CDU rapportée par J.-P. Hanon, " Les coopérations policières aux frontières Schengen de l'Allemagne", op. cit., p. 193.

[22] G. Heinrich, *Rot-Grün in Berlin. Die Alternative Liste in der Regierungsverantwortung 1989-90*, Marburg, Schüren, 1993;
F. Jobard, " Weiss neben Schwarz leuchtet besser ,*Horch und Guck*, 36, 2001, p. 36-43.

[23] On trouvera une très bonne analyse des dynamiques conjoncturelles qui ont présidé à cette réforme dans :
H. Geiling, " Punk als politische Provokation: Mit den Chaos-Tagen in Hannover zur Politik des „gesunden Volksempfindens" ", in : R. Roth, D. Rucht, *Jugendkulturen, Politik und Protest. Vom Widerstand zum Kommerz ?*, Opladen, Leske und Budrich, 2000, p. 283-304.

[24] Citer K.-J. Lange, *Quartiers urbains et milieux de la drogue. Une étude comparative sur les nuisances dues au milieu public de la drogue dans les grandes villes européennes*, Bruxelles, Commission européenne, 1995, p. 23-26.

les opposants aux politiques de sécurité intérieurs ne se rencontrent donc plus au sein des partis de gouvernement fédéral.

De plus, le gel des positions politiques n'est pas le seul produit des contraintes structurelles de l'offre politique. Il est surtout le résultat d'une demande sociale croissante en faveur de la sécurité, dont témoignent depuis une trentaine d'années les enquêtes d'opinion relatives au sentiment d'insécurité, mais aussi, et depuis tout aussi longtemps, les choix éditoriaux des médias de plus ou moins grande audience. Tenues pour indicateurs plus ou moins probant de ce que l'on rassemble sous l'appellation " sentiment d'insécurité ", les enquêtes d'opinion ne peuvent gagner de crédibilité que si elles sont en mesure de donner une image comparée (diachronique ou géographique) de ce qu'elles veulent mesurer, ce à questionnement constant et hors effet conjoncturel de cristallisation de l'attention publique sur un phénomène donné (un délinquant sexuel en fuite, une vague d'attentats)[25]. Or, en Allemagne, la préoccupation qualifiée " de sécurité " a fortement progressé depuis le début des années 90, augmentation essentiellement emportée par les changements politiques et sociaux de l'Unification. De ce point de vue, il est d'ailleurs à craindre que l'augmentation brutale du sentiment d'insécurité mesuré soit dans les territoires de l'Allemagne de l'Est autant imputé à la brutalité des changements sociaux (notamment l'apparition dans une société qui en était dépourvue du chômage) qu'à la croissance rapide de la petite délinquance recensée[26]. Aujourd'hui, les indicateurs globaux s'accordent à situer le sentiment d'insécurité mesuré à un niveau équivalent à celui de 1985[27].

Une comparaison menée avec une quinzaine d'autres pays occidentaux montre que la peur du crime, plus précisément la peur d'être un jour victime d'un délit pénal, est la plus élevée en Allemagne ; tandis que la probabilité objective (mesurée à partir de la délinquance recensée) d'être effectivement victime d'un délit pénal est en Allemagne plus réduite que par rapport à l'ensemble des autres pays de l'enquête[28]. Le second fait important en termes de structuration de l'agenda politique est la constance avec laquelle les médias travaillent à constituer la sécurité intérieure en motif majeur de la société du spectacle[29]. Tandis que la presse populaire à très grands tirages, celle des groupes Ullstein, Bertelsmann ou Springer, assure depuis au moins un siècle la fortune de ses publications par ses manchettes sur le crime[30], les propriétés spectaculaires de la sécurité intérieure servent à compter des années soixante-dix tout un ensemble de nouveaux acteurs ou de nouvelles rubriques dans le paysage médiatique. Parmi eux, il faut signaler l'une des émissions de télévision les plus fameuses de l'Allemagne de l'ouest, *Aktenzeichen X-Y*, qui, animée par un policier, présentait chaque semaine le cas d'un crime non résolu et concluait sur la nécessité impérieuse d'augmenter les moyens matériels, juridiques et humains de la police. La conversion de la presse à moindre tirage, au premier rang de laquelle l'hebdomadaire *Spiegel*, aux exigences sécuritaires, est également à ranger parmi les indicateurs probants des moyens par lesquels la sécurité a conquis une place naturelle dans l'agenda politique[31].

B. L'Unification allemande et ses effets sur la sécurité intérieure

On ne peut, en ce domaine comme en d'autres, passer sur le rôle de l'Unification de deux Etats allemands conclue le 3 octobre 1990. Certes, en ce domaine comme en tous les autres, il ne s'est rien passé ; au sens où l'Unification s'est traduite par l'exportation sur l'ancien territoire de la RDA et à l'égard de ses populations, du statu quo établi en République fédérale allemande[32]. Rien ne s'est donc produit, donc. Mais ce rien n'est pas sans conséquence.

[25] S. Roche, *Le sentiment d'insécurité*, Paris, P.U.F., 1993;
P. Robert et M.-L. Pottier, " "On ne se sent plus en sécurité". Délinquance et insécurité, une enquête sur deux décennies ", *Revue française de science politique*, 6, 1997, p. 707-740.
[26] K. Boers et al. (dir.), *Sozialer Umbruch und Kriminalität in Deutschland*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1997.
[27] O. Diederichs, " Kriminalität und Kriminalitätsfurcht. Wo gehobelt wird, fallen Späne ", *Bürgerrechte und Polizei*, 2, 1997, p. 18-23.
[28] L'enquête en question est celle de J. Van Djik, P. Mayhew et M. Killias, *Experiences of Crime across the world, Key Findings from the 1989 International Crime Survey*, Boston, 1989.
[29] Sur les médias et les enquêtes sur le sentiment d'insécurité en Allemagne, voir H. Aden, *Polizeipolitik in Europa*, op. cit., p.219-225.
Sur les médias en Allemagne orientale, voir K.-H. Reuband, "Kriminalität als Thema ost-deutscher Massenmedien vor und nach der Wende", *Kriminologisches Journal*, 1, 2000.
[30] Cette constance, nourrie d'une violence verbale peu imaginable en France, est invariablement forte d'une dimension politique, depuis les appels au meurtre à peine voilés contre les Spartakistes dans les années vingt jusqu'aux diatribes contre les mouvements étudiants et terroristes des années soixante et soixante-dix (ces derniers leur rendant bien : attentat à la bombe contre les bâtiments de l'éditeur Springer à Hambourg le 19 mai 1972).
[31] Le rôle particulier joué par la presse dans le vote sur les lois portant sur la sécurité en conjoncture de lutte anti-terrorise a été particulièrement bien décrit par S. Scheerer, " Der politisch-publizistische Verstärkerkreislauf. Zur Beeinflussung der Massenmedien im Prozess straftrechtlicher Normgenese ", *Kriminologisches Journal*, 1978, p. 223-227.
L'impact et les causes de la conversion du Spiegel restent á étudier de près; on lira cependant avec profit le battage de cet hebdomadaire autour du modèle new-yorkais de " tolérance zéro" durant les deux années précédant les élections fédérales de 1998 (O. Diederichs, "Kriminalität und Kriminalitätsfurcht", op. cit., p. 22-23).
[32] G. Guittard, F. Vilmar, *La face cachée de l'unification allemande*, Paris, Les éditions de l'Atelier, 1999.

D'abord, le mouvement de fédéralisation de la police s'est accéléré, au sens où personne à l'Est n'a été en mesure, l'idée lui en vînt seulement, de s'y opposer. De Land à Land (par exemple, de Westphalie en Brandebourg, ou de Bavière en Saxe, ou de Berlin Ouest à Berlin Est), les polices se sont dupliquées les unes aux autres, à un rythme inouï, laissant le champ totalement libre aux experts policiers. Cela eut pour première conséquence l'uniformisation des manières de voir, et ainsi l'homogénéisation des représentations des menaces d'Ouest en Est, même s'il fallu reconnaître, ici comme ailleurs, quelques années après, que les attentes et les problèmes en matières de sécurité n'étaient pas les mêmes à l'Ouest et à l'Est (nous y reviendrons).

Ensuite, l'Unification en matière de police a été marquée par la nécessité de l'intégration de l'essentiel des personnels de police, qu'il a fallu former à un droit, à des techniques, et à des manières de faire, et d'être, neuves ; tout en rompant bien évidemment avec les propriétés autoritaires ou fascistes de l'ancienne RDA. Cette quadrature du cercle a en réalité été accomplie de deux manières. La première, en continuité avec les solutions retenue en République fédérale de 1945 à 1970, a consisté à la démilitarisation des polices et à la professionnalisation des agents. La seconde a consisté en l'éradication de la police de proximité est-allemande, qui comme son nom ne l'indique pas nécessairement à nos oreilles rebattues des vertus de jouvence de l'îlotage à l'occidentale, menait avec excellence sa fonction de proximité, de voisinage, d'intimité avec les populations locales[33]. Au sien de la *Volkspolizei*, en effet, tout un ensemble d'agents avaient pour mission ce que l'on appelle chez nous la police de proximité. Résidents du quartier auquel ils étaient affectés, ils effectuaient des patrouilles à pieds continuelles, organisaient des réunions d'information avec les habitants, s'enquéraient auprès des ménages de la situation de la famille, aidaient les personnes âgées à s'acquitter de leurs démarches administratives… Mais cette police de proximité l'était également par la connaissance sans limite qu'elle acquérait des populations locales : rien de surprenant alors de constater que cette institution, l'îlotage, était l'une des pierres fondamentales du système de surveillance généralisé qu'était très vite devenue la RDA. L'îlotage a donc immédiatement été aboli, pour être remplacé par des formes plus complexes de partenariat de sécurité, sur lesquelles je reviendrai plus loin.

Une dernière conséquence, enfin, a été l'intégration de la police des transports, chargée de la surveillance des réseaux ferrés et du transport des voyageurs, dans la BGS. Cette dernière, seule police fédérale avec la BKA, et qui a vu ses effectifs et ses compétences croître de manière continue depuis sa fondation en 1951, a ainsi tiré avantage en 1990 de la nécessité de surveillance des transports publics pour se libérer de la seule surveillance des frontières. Utilisant l'opportunité offerte par la convention d'application des accords de Schengen, accords de libre circulation devenus accords visant la dissémination du contrôle frontalier sur tout le territoire intérieur des pays signataires, la BGS a étendu ses pouvoirs et ses effectifs de manière considérable dans les années quatre-vingt-dix, passant donc d'une police aux frontières à une véritable force fédérale de sécurité publique[34].

C. Dispositifs sécuritaires et travail effectif de la police

De tels constats surprendront sans doute le lecteur familier des dispositifs institutionnels allemands de protection des libertés individuelles et de limitation de la puissance de l'Etat. Pour clore ici trop vite un débat qui dépasse le cadre de cette intervention, il faut ici rappeler qu'en Allemagne la crainte de voir les libertés bafouées est aussi puissante que celle de voir l'ordre fondamental démocratique menacé, qu'il le soit par des menées politiques ou criminelles[35]. Il faut également souligner combien les travaux sur la sécurité en Allemagne sont empreints de la culture politique et de la culture professionnelle de ceux qui les produisent. Culture politique, d'abord, en ce sens que dans ce pays profondément marqué par les expériences des Etats policiers du IIIè Reich et de la RDA, toute intervention de l'Etat dans la vie des gens, à des fins de renseignement ou de surveillance, est perçue avec une

En ce qui concerne les politiques de sécurité : voir une présentation générale par H.-J. Lange, *Innere Sicherheit im politischen System der BRD*, Opladen, Leske+Budrich, 1999, p. 99-103 ; sur le seul exemple berlinois F. Jobard, " Un et un font un. L'alchimie policière dans le Berlin en voie de réunification ", *Cahiers de la sécurité intérieure*, 41, 3ème trim. 2000, p. 119-140.

[33] On lira avec grand profit, sur cette police de proximité : T. Lindenberger, " La police populaire de la RDA de 1953 à 1958. Une micro-étude sur la gouvernementalité de l'Etat socialiste ", *Annales*, 1-2, 1998, p. 119-152 et S. Hombostel, " Der „Abschnittbevollmächtigte". Ein fast schon vergessener Versuch der Kriminallprävention ", *Kriminologisches Journal*, 32, 3, 2000, p. 196-205.

[34] Il est d'ailleurs intéressant de noter que cette croissance des capacités de la BGS s'est faite en trois temps, qui chacun épouse la scansion des discours sur la sécurité intérieure en Allemagne. A sa fondation en 1951, cette police fédérale ne compte que 10 000 fonctionnaires, que le réarmement de la RFA et la protection à l'égard des forces du Pacte de Varsovie vont élever, dès 1953, à 16 414 hommes. Puis, la lutte contre le terrorisme et les opérations de maintien de l'ordre contre les forces de gauche extra-parlementaires élèveront les effectifs à environ 20 000 (état en 1989). Une troisième vague, plus brève, multipliera ensuite les forces de la BGS : la chute des régimes du bloc soviétique et la constitution, par les accords de Schengen, de la frontière orientale de l'Allemagne comme frontière européenne. Aujourd'hui, la BGS rassemble 40 000 agents (dont 6 000 agents hérités de la police des transports de RDA). Voir, pour ces chiffres, J.-P. Hanon, " Les coopérations policières aux frontières Schengen de l'Allemagne " , op. cit., p. 195.

[35] Cette crainte a d'ailleurs pris le terme en Allemagne fédérale de „*wehrhafte Demokratie*", de démocratie apte à sa propre défense ; les désordres de toute nature en République de Weimar étant en l'occurrence chaque fois convoqués pour légitimer tout renforcement des pouvoirs de l'Etat pris en vue de sa propre défense. C'est un tel dispositif discursif qui explique d'ailleurs pourquoi la "sécurité intérieure" fut en Allemagne initiée par les gouvernements sociaux-démocrates.

très vive acrimonie. Pour n'en rester qu'au chapitre des écoutes téléphoniques, la situation allemande paraît au regard de la situation française protectrice des libertés publiques : codification précoce, sous l'impulsion du Tribunal constitutionnel, mise sur pieds d'un observatoire permanent des écoutes, contrôle parlementaire, etc.[36] La culture professionnelle des auteurs est ici en jeu, lorsque l'on sait que la production scientifique sur la sécurité, lorsqu'elle n'est pas assurée par les policiers eux-mêmes[37], est souvent alimentée par les juristes, " juristes de gauche ", ceux que l'on appellerait en Allemagne " *Bürgerrechtler* " ou aux Etats-Unis des défenseurs des " *civil liberties* "[38]. Cela conduit à une précision phénoménologique non négligeable dans la mise à nu des dispositifs de sécurité ; mais aussi à une cécité proportionnelle à l'égard des pratiques effectivement menées. Pour ne prendre, là encore, que le chapitre des écoutes téléphoniques, il faut noter la faible valeur absolue du nombre de mises sur écoutes en Allemagne, malgré leur indéniable progression (12 651 en 2000, 10 000 en 1998, 4 700 en 1995)[39].

De même, les conséquences réelles de l'autonomie sectorielle croissante de la police à l'égard de l'autorité judiciaire sont difficiles à estimer. Ainsi des enquêtes proactives, celles qui sont préalables à l'ouverture d'une information judiciaire et qui échappent ainsi au contrôle du juge. Dans le Land de Bade-Wurtemberg, 1065 enquêtes sous couverture ont été engagées de 1992 à 1995, autorisées par les nouvelles lois sur la criminalité organisée, que nous avons citées plus haut, et qui permettent à la police de poursuivre des enquêtes proactives visant un délit qui, étant non défini, donne aux policiers une marge d'appréciation considérable sur ce qu'ils entendent soumettre à leur contrôle. Ces enquêtes ont permis l'interpellation de 1027 auteurs de délits, la saisie de stupéfiants d'une valeur totale de 13 millions d'Euros, de fausse monnaie pour 8 millions, de peintures, d'antiquités et de biens divers pour 12 millions, etc[40]. Or, l'écrasante majorité des délits ainsi repérés se trouvaient être tout à fait ordinaires, au sens où les peines furent prononcées non pas au motif de criminalité organisée, mais de d'homicides (n=3), de hold-up (n=17), d'incendies volontaires (n=5), de vols de véhicules (n=340), de vols avec effraction (n=350), de fraudes aux assurances (n=97)... Au chapitre des libertés publiques, il y a effectivement problème : des policiers ouvrent des enquêtes aux fins de répression du crime organisé, et ces enquêtes s'avèrent finalement, parvenues au stade de leur traitement par la justice, ne relever que de la criminalité ordinaire. Il y a problème, puisque la légalité des enquêtes ne se trouve a posteriori pas justifiée et qu'il y a sans doute disproportion des moyens engagés par rapport à la réalité du danger encouru et de la criminalité réelle.

Mais il n'y a rien d'autre, au fond, à constater, que la poursuite du travail policier traditionnel, avec l'appoint de moyens étendus : la création d'un nouveau délit, aux contours particulièrement flous, ne permet jamais à la police que de poursuivre un travail bien classique, qui se porte aux dépends de groupes à l'égard desquels elle dispose désormais d'une liberté de surveillance accrue. Les conséquences des attentats islamistes de septembre 2001 prolongent cette liberté et ajoutent au flou croissant de la frontière préventif/répressif une certaine dissolution des frontières qui séparent cette fois le pénal et le social. On vise ici aux moyens offerts services policiers et judiciaires à l'encontre des " réseaux dormants " de terroristes. Le Parlement fédéral et un certain nombre de Länder autorisent désormais le croisement de tous les fichiers possibles pour constituer des tris de personnes dangereuses, ou à surveiller (" *Rasterfahndung* "). Les populations en question ne sont pas d'un volume négligeable, puisque les " services de sécurité estiment que plus de 30 000 personnes vivant en Allemagne sont identifiées comme des islamistes dangereux "[41]. Ainsi, dans le Land de Berlin, les administrations et établissements publics (universités, agences pour l'emploi, etc.) sont tenues de transmettre à la police tous les renseignements individuels portant sur toutes les personnes enregistrées en provenance de 15 pays arabes. Les universités berlinoises transmirent ainsi à la fin 2001 toutes les données relatives à 900 étudiants correspondants. Les 54 établissements d'enseignement supérieur de Westphalie transmirent à la police les données d'environ 250 000 personnes, soit d'environ la moitié de l'ensemble de la population étudiante du Land. Dès la mi-novembre 2001, la police de Westphalie déclarait avoir, sur la base de ces données, engagé 10 000 " recherches "[42].Du 8 novembre 2001 au 20 février 2002, ce sont en Basse-Saxe 40 000 données individuelles

[36] Faut-il rappeler qu'en France, ce n'est qu'en juillet 1991 que les écoutes téléphoniques ont été définies par la loi, suite à tout un ensemble de condamnations devant la Cour européenne des droits de l'homme, que le contrôle, assuré par une autorité administrative indépendante, n'est pas parlementaire et qu'enfin les conditions pratiques de mise en œuvre semblent largement moins contrôlées qu'en Allemagne (la comparaison des situations française et allemande reste sur ce point riche de surprises : R. Levy et D. Monjardet, " Undercover policing in France " et H. Busch et A. Funk " Undercover tactics as an element of preventive crime fighting in the Federal Republic of Germany ", in : G. Marx et C. Fijnaut (dir.), *Undercover. Police Surveillance in International Perspective*, La Haye, Kluwer Law International, 1995, p. 29-54 et 55-70).

[37] On pense ici notamment aux très bonnes collections de la *Bundeskriminalamt* et (plus centrée sur les questions de police technique et scientifique) de la revue *Kriminalitik*.

[38] Voir pour comparaison le point de vue déjà ancien de A. Funk, " Bilan de la recherche sociologique sur la police en RFA ", *Cahiers de la sécurité intérieure*, 0, 1990, p. 241-258.

[39] Bundesbeauftragter für Datenschutz, *Tätigkeitsbericht 1999-2000*, Berlin, Deutscher Bundestag, 2001, p. 19-21.

[40] N. Putter, *Der OK Komplex. Organisierte Kriminalität und ihre Folgen für die Polizei in Deutschland*, op. cit., p. 111.

[41] Ministère de l'Intérieur de Basse-Saxe, parlement de Basse-Saxe, 29 mai 2002 (réponse à une question parlementaire).

[42] Bürgerrechte und Polizei,*Terrorismusbekämpfung – alte und neue Irrwege*. 70, 3, 2001, p. 33-34.

qui furent rassemblées, desquelles 1600 considérées comme ouvrant nécessité d'enquêtes approfondies[43]. A Hambourg, à la date de février 2002, 30 000 dossiers d'étudiants (uniquement masculins) furent examinés, et 140 d'entres eux durent être soumis à des interrogatoires policiers[44].

Un dispositif indéniable de sécurité intérieure s'est peu à peu constitué. Les instruments dont se servent effectivement les policiers, les cibles mêmes de l'essentiel de leurs activités, restent somme toute " traditionnels ", si l'on entend par là que la technique et scientifique reste sous-employée au regard des moyens classiques de recueil de l'information (informateurs, infiltrations) et que les publics visés restent de ceux relevant de la clientèle usuelle de la police. Certes, un arsenal pénal et de procédure pénale a patiemment été bâti depuis les années soixante-dix ; le quotidien des pratiques de police judiciaire[45] montre qu'il reste un arsenal que les événements de septembre 2001 réveillent et renforcent, en rendant toujours plus incertaines les frontières qui séparent le policier et le judiciaire, mais aussi le social et le pénal.

III

LA SECURITE AU VILLAGE

La demande sociale en matière de sécurité a donc cru, pour les raisons que l'on a vues. L'effet en est aujourd'hui que la police ne peut plus répondre seule à la " demande de sécurité ". Comme en France, lorsque les bureaucraties policières ont dû sortir du " système Marcellin " pour se tourner vers la lutte contre la petite et moyenne délinquance, une sécurité publique centrée autour de la surveillance du crime organisé ou du terrorisme ne pouvait épuiser la complexité des enjeux sociaux soulevés par une " sécurité " dont on perçoit de moins en moins les frontières exactes[46]. Mais les politiques de lutte contre les désordres et la petite délinquance ont vu le jour plus tard qu'en France. La santé de l'économie industrielle en Allemagne jusqu'au milieu des années 90, ainsi que les politiques urbaines plus raisonnées menées dans les années 50-70, ont exercé des effets non négligeables sur une délinquance de rue, au final bien moindre qu'en France. Par ailleurs, le maintien d'une police de quartier, qui ne se disait alors pas encore " de proximité " (en Allemagne de l'Ouest jusque dans le milieu des années 70, en Allemagne de l'Est jusqu'en 1990), a conduit à retarder l'émergence sur l'agenda de la demande en ce domaine. Enfin, l'apparition de formes de violences nouvelles, notamment des jeunes et des néo-nazis, dans les années 90, et la permanence de la petite et moyenne criminalité[47] ont amené tout un ensemble de réflexions sur la prévention des atteintes à la sécurité, là où la répression ne semblait pas produire d'effets si convaincants[48].

Tous ces facteurs ont amené à la fin des années 80 à un renouvellement des réflexions sur la sécurité publique, sans pour autant menacer la consolidation des dispositifs de sécurité intérieure que nous avons décrits en première partie. Ces réflexions ont abouti à la création, fin octobre 1990, dans le Schleswig Holstein, au premier " Conseil pour la maîtrise de la criminalité ", formé sur le modèle des conseils communaux du Danemark voisin. Le dispositif a très rapidement été copié (1992 un " Conseil de prévention " dans la Hesse, un " partenariat de sécurité " en Brandebourg, 1993 à Bielefeld ou Gelsenkirchen, 1994 un " Conseil pour la prévention de la criminalité en Mecklenburg-Vorpommern, 1997 des conseils d'arrondissement à Berlin, etc.) : en 1999, la BKA recensait exactement 1308 structures locales de prévention de la délinquance ou, pour exprimer d'un terme plus flou une réalité diverse et confuse[49], 1308 programmes de police de proximité[50]. Après avoir analysé les types de

[43] Ministère de l'Intérieur de Basse-Saxe, op. cit.

[44] Parlement fédéral, 18 février 2002 (réponse à une question parlementaire)

[45] Sous réserve d'inventaire, car on sait bien sûr très peu sur cette partie du travail policier qu'est le travail d'enquête ; sauf les exceptions notables de J. Stock et A. Kreuzer *Drogen und Polizei. Eine kriminologische Untersuchung polizeilicher Rechtsanwendung*, Bonn, Forum Verlag Godesberg, 1996 et N. Putter, *Der OK Komplex. Organisierte Kriminalität und ihre Folgen für die Polizei in Deutschland*, op. cit. Voir aussi R. Pratorius, " Leitideen in der institutionellen Ausdifferenzierung der Inneren Sicherheit ", in : H.-J. Lange (dir.), *Staat, Demokratie und innere Sicherheit in Deutschland*, op. cit., p. 369-384.

[46] D. Monjardet, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, coll. " Textes à l'appui/sociologie" , 1996; H. Aden, *Polizeipolitik in Europa*, op. cit., p. 283-297.

[47] Notamment celle liée à la consommation de stupéfiants : il faut signaler en effet que les décès par overdose étaient en Allemagne dans les années 80 parmi les plus élevés en Europe (cf. J. Stock et A. Kreuzer, *Drogen und Polizei*, op. cit.).

[48] Notamment H. Aden, " L'Etat protecteur, mobilisation de nouveaux acteurs et repli sécuritaire. Les politiques de sécurité et de prévention en Allemagne dans les années 1990 ", *Déviance et société*, 25, 4, 2001, p. 459-478.

[49] On ne développera pas ici plus longuement tous les indicateurs qui peuvent amener à douter de l'intensité des changements dans les pratiques policières baptisées aujourd'hui " de proximité " : l'exemple allemand n'offrira que peu de surprises par rapport aux analyses développées fondées sur les expériences plus anciennes (voir par exemple C. Klockars, " The rhetoric of community policing ", in : J. Reene, S. Mastrofski (dir.), *Community Policing. Rhetoric or Reality?*, New-York, Praeger, 1988, p. 239-258).

[50] P. Posiege et B. Steinschulte-Leidig, *Bürgernahe Polizeiarbeit in Deutschland. Darstellung von Konzepten und Modellen*, Wiesbaden, BKA, coll. „Forschungsreihe", 1999, p. 4.

politiques qui sont menées au sein de ces programmes et de ces structures, nous essaierons de comprendre quel visage a exactement la sécurité en Allemagne aujourd'hui et reviendrons sur la question qui ouvrait notre chapitre : comment définir la sécurité en Allemagne aujourd'hui ?

A. La police à la papa et la *community policing*

Il est difficile d'offrir une vue synthétique des programmes locaux (municipaux ou régionaux) de sécurité, en raison du fait que l'État central joue en la matière un rôle particulièrement effacé[51]. Par ailleurs, un certain nombre d'autorités de police peuvent revendiquer avoir depuis longtemps développé des programmes de police de proximité lorsque, dans le courant des années soixante-dix il avait fallu lutter contre les effets de distanciation par rapport aux populations locales, induits par la politique de modernisation des unités (fermeture des postes de police locaux, travail sur appels par centrale téléphonique – ou " police en proie au téléphone et à la radio "[52], patrouilles motorisées… voir *infra* partie 1). A l'époque, tout un ensemble de politiques d'îlotage ont vu le jour ; notamment dans les grandes agglomérations où la densité de la couverture policière est plus aisée à assurer. La ville de Berlin (Ouest) a donc assuré en la matière un rôle de précurseur : dès la réforme de 1974, 756 " *Kontaktbereichsbeamte* " (" agents de proximité ") ont été mis à disposition du public, ils sont environ 2000 aujourd'hui (sur un personnel d'environ 30 000 agents)[53]. L'introduction simultanée, à Berlin, sous la présidence de Klaus Hübner, d'une réforme de modernisation de la police et d'un programme d'îlotage illustre combien la police de proximité tente aujourd'hui de refaire la police de grand'papa, dans des conditions organisationnelles et urbaines toutefois bien autres : l'homogénéité des populations, les rythmes et l'intensité des migrations pendulaires, les mutations des rapports au travail et au logement, la généralisation du travail des femmes menacent d'un sévère anachronisme des programmes souvent centrés autour du référentiel offert par le brigadier de village[54]. Les populations urbaines " nouvelles " (étrangers et fils d'étrangers, chômeurs, jeunes exclus du système éducatif, etc.) encourent ainsi le risque d'une surveillance privilégiée par les différentes institutions de sécurité ou par les policiers intimement liés à la demande des " populations locales "[55].

On recense, à côté de l'îlotage, tout un ensemble de programmes de sécurité qui tentent d'associer plus étroitement les populations aux services chargés de l'ordre et de la tranquillité publics (police et autres). Une des formes les moins institutionnalisées ressemble tous les efforts en vue d'une plus grande souplesse bureaucratique dans les rapports police / public ; comme le traitement par les policiers de sécurité publique (et non plus seulement les OPJ) de la petite délinquance, de manière à resserrer le lien entre le dépositaire de la plainte et le policier récepteur de la plainte (Berlin, 1998 ou quelques villes de Westphalie du Nord)[56]. Une autre politique entend quant à elle importer les programmes de type " *neighboordhood watch* " britannique[57] ; elle trouve accueil dans tout un ensemble de villes d'Allemagne de l'Est et de l'Ouest, et repose le plus souvent sur une coopération renforcée des petits commerçants et des services de police ou leurs auxiliaires. Une autre forme de

Comme il est d'usage lors de telles expérimentations politiques, la langue bureaucratique allemande a dès l'instant fleuri de mille mots, tous déclinés autour du référentiel " sécurité " : *Sicherheitspakt, Sicherheitsverbund, Sicherheitsoffensive, Sicherheitskonferez, Sicherheitsvereinbarung, Sicherheitskooperation…* Le programme " *Aktion Sicherheitsnetz* " (réseau sécuritaire), fondé par le gouvernement fédéral CDU le 2 février 1998 a été validé par le gouvernement Schröder, sous le terme cette fois de " *Sicherheitspartnerschaft* " (partenariat de sécurité). On trouvera dans le tableau 2 l'état actuel des formes de programme de police de proximité en Allemagne aujourd'hui.

[51] Les programmes de " *Sicherheitspartnerschaft* " (voir note précédente) arrêtés par la conférence des ministres de l'Intérieur le 2 février 1998 sont des programmes expérimentaux par lesquels l'État central alloue aux partenaires signataires des forces supplémentaires de sécurité, le plus souvent de la *BGS* (voir tableau 2), en vue d'un renforcement de la lutte contre la criminalité (Berlin, Brême, Munich, Stuttgart, agglomération Main-Rhin, Francfort s. M. ont été les premiers signataires).

[52] …comme le dit si bien D. Monjardet, " Réinventer la police urbaine ", *Annales de la recherche urbaine*, septembre 1999, p. 14-23, car on ne sera pas surpris de reconnaître dans ces réformes des polices allemandes le même mouvement qui embrassait au même moment leurs voisines francaises.

[53] H. Busch et al., *Die Polizei in der BRD*, op. cit., 1985, p. 97-99 ;
N. Steinborn et H. Kruger, *Die Berliner Polizei 1945 bis 1992. Von der Militärreserve im Kalten Krieg auf dem Weg zur bürgernahen Polizei ?*, Berlin, Berlin Verlag, 1993, p. 217-222 ;
Kl. Hubner, " Die Polizeireform von 1974 ", *Berliner Polizei von 1945 bis zur Gegenwart*, Berlin, Jaron, 1998, p. 96-124
et sur l'intégration des policiers de proximité de RDA dans la police berlinoise après 1990 : F. Jobard, " Un et un font un. L'alchimie policière dans le Berlin en voie de réunification " , op. cit.

[54] Ce qui n'est toutefois pas sans conséquence sur la signification historique de ces programmes, comme on le verra en conclusion. On le constate en réalité dès que l'on sait réellement en quoi consistait l'activité sociale de ces policiers d'antan (voir ainsi H. Reinke, "Das Amt der Polizei" et Al. Funk, " Die Entstehung der modernen Polizei in Preußen 1870-90 " et W. Krabbe, " Von der „guten Policey" zur gegliederten Lokalverwaltung ", in: H. Reinke (dir.), *Nur für die Sicherheit da... Zur Geschichte der Polizei im 19. und 20. Jahrhundert*, Francfort s. M., Campus, 1993).

[55] Al. Legnaro, " Die Stadt, der Müll und das Fremde. Plurale Sicherheit, die Politik des Urbanen und die Steuerung der Subjekte ", *Kriminologisches Journal*, 4, 1998.

[56] Notre recensement se fonde ici sur Bürgerrechte und Polizei, *Community Policing.* 3, 1999 ;
P. Posiege et B. Steinschulte-Leidig, *Bürgernahe Polizeiarbeit in Deutschland. Darstellung von Konzepten und Modellen*, op. cit.
Neue Kriminalpolitik, Polizei und städtische Sicherheitspolitik im Wandel, 1, 2000.

[57] Pour une évaluation récente de ces programmes : T. Bennett, " Police and public involvement in the delivery of community policing ", in: J.-P. Brodeur, *How to recognize good policing ? Problems and methods*, Thousand Oaks, Sage, 1998, p. 107-121.

participation des citoyens est plus radicale : elle entend soulager la police d'un grand nombre de tâches non policières (i.e. répression du crime) et déléguer aux citoyens une partie du travail de patrouille à pieds, d'îlotage, de repérage voire de sanction des infractions contraventionnelles. Enfin, une dernière forme de partenariat, héritée des politiques municipales de lutte contre la délinquance liée à la drogue[58], entend lier agences répressives et de travail social dans une même prévention de la délinquance et de la déviance (y compris politique, comme l'ensemble des programmes anti-extrême droite développés dans le Brandebourg en 1999-2000).

Il est impossible de dresser un bilan complet de ces politiques menées bien plus tardivement qu'en Grande-Bretagne ou même en France, où ces programmes apparaissent et disparaissent, sous des visages toujours neufs, depuis le rapport Belorgey de 1981[59]. Quelques lignes évaluatives peuvent cependant être dessinées[60] :
Qui sont les acteurs véritables ? Le but de ces projets est la participation accrue des " citoyens " à la sécurité. Force est pourtant de constater que la participation aux programmes locaux de sécurité est en réalité assurée le plus souvent par des représentants d'institutions publiques (notamment des agences pour la jeunesse, dans un tiers des 1380 projets recensés) ou religieuses ; l'institution la plus représentée (86% des cas recensés) étant bien sûr la police. La population est sous-représentée : on compte dans seulement 12% de ces programmes une participation des jeunes, des femmes, des étrangers, des personnes âgées. La catégorie " citoyens/-nes " n'est relevée que dans 4% des cas. Plus surprenant, les petits commercants ne participent qu'au vingtième des projets connus.
Quelles sont les cibles de ces programmes ? On connaît les activités de 1350 des programmes locaux de sécurité. La moitié sont consacrés à la jeunesse, dont à nouveau une moitié (n=246) aux jeunes délinquants ; un tiers à la drogue et aux problèmes qui lui sont associés. 260 programmes sont ensuite consacrés aux problèmes des espaces publics (" *Öffentlicher Raum* ") : criminalité de rue, troubles à la tranquillité et la salubrité publics, etc. Les problèmes de violence (hors ceux spécifiques aux jeunes) occupent la quatrième place, ceux posés par les étrangers la cinquième (parmi lesquels 116 consacrés à l'intégration, 7 à la criminalité commise par les étrangers, 66 à la xénophobie). Les groupes marginaux (punks, clochards, prostituées) ne sont thématisés en tant que tels que dans 42 programmes.
Que proposent ces programmes ? Deux tiers poursuivent des actions en vue de la réduction de la délinquance, et consistent pour 70% d'entre eux en la production et l'échange d'information : enquêtes locales de sécurité (générales ou ciblées, par exemple sur les petits commercants ou les population scolaires), démarches informatives de la part de la police sur ses propres actions. Un tiers d'entre eux se consacrent à autre chose que ces formes classiques d'aide à la répression de la délinquance ; parmi lesquels des programmes de rénovation de l'habitat et des équipements collectifs, la mise à disposition de numéros verts pour les enfants ou les femmes battus, etc.

On le voit : la plupart de ces programmes locaux de sécurité restent des programmes policiers ; en ce sens qu'ils ont pour principale activité la répression de la délinquance, et pour principale force d'appoint la police. Faut-il pour autant conclure à une emprise désormais unilatérale de la police sur le social ? Faut-il conclure qu'au programme de sécurité intérieure, sorte de construction jamais achevée de politiques de surveillance généralisée, la police saisit maintenant la ville, le quartier, la famille ? La réalité est plus compliquée, car si la police devient, en sa définition matérielle (l'activité de police), une dimension indéniablement omniprésente de la vie commune, elle est menacée, en sa définition formelle (l'institution policière), dans sa substance même ; et ce du fait précisément de la participation de citoyens au métier policier, et à la responsabilité des policiers devant les citoyens. Cela ne peut mieux le saisir qu'à partir des formes les plus avancées de partenariat de sécurité, comme celles proposées aujourd'hui par la Saxe et la Bavière.

B. La sécurité, c'est l'affaire de tous

On se souvient de ces programmes de type " neighborhood watch " anglais, développés notamment en Bavière et en Saxe. On dispose en français d'un très bon article, de Kurt Groll et Herbert Reinke, dont je me permets ici de résumer les enseignements majeurs[61]. En Rhénanie du Nord, des " partenariats pour l'ordre " ont été institués par

[58] H. Renn et K.-J. Lange, *Quartiers urbains et milieux de la drogue*, op. cit., p. 23-26 ;
F. Jobard, O. Fillieule, " Action publique sous dépendance. Conditions et effets du changement de paradigme dans la lutte contre la délinquance associée à la drogue en Europe ", *Revue française de science politique*, décembre 1999, p. 805-835.
[59] J.-J. Gleizal, J. Gatti-Domenach et C. Journès, *La police. Le cas des démocraties occidentales*, Paris, P.U.F., coll. Thémis, 1993, p. 333-348;
D. Monjardet, " Réinventer la police urbaine " , op. cit.
[60] Nous reprenons ici les analyses de C. Hohmeyer, " Kommunale Kriminalpolitik in Deutschland. Akteure, Themen und Projekte kriminalpräventiver Gremien ", *Bürgerrechte und Polizei*, 3, 1999, p. 60-67;
P. Posiege et B. Steinschulte-Leidig, *Bürgernahe Polizeiarbeit in Deutschland. Darstellung von Konzepten und Modellen*, op. cit.
[61] K. Groll, H. Reinke, " Diffusion de la sécurité à la société civile ou "policiarisation du social"? La participation citoyenne à la sécurité en Allemagne ", *Cahiers de la sécurité intérieure*, 39, 2000, p. 57-76.

le ministre de l'Intérieur en 1997, qui voulait ainsi, dans la lignée de la doctrine de sécurité intérieure, " dépasser " les notions de prévention (" *Gefahrenabwehr* ", que l'on traduit en français par " police administrative ") et de " poursuite pénale " pour fonder une politique embrassant " l'ordre public ". Par cela, il entendait par exemple la lutte contre les délits décriminalisés en 1975 (cf. *infra*, partie 1). Tout un ensemble d'administration (police, affaires sociales, services de protection de la jeunesse, contrôleurs de train, services de transports publics, écoles, commerçants, agences de soutien aux consommateurs de drogue…) peuvent ainsi désormais signer des partenariats pour l'ordre et effectuer des patrouilles citoyens-policiers, élaborer des plans concertés de lutte contre tel ou tel phénomène, sur le modèle de ceux que l'on a passés en revue.

Bien plus institutionnalisées sont les politiques bavaroise et saxonnes. Y ont été créés des " gardes de sécurité ", pourvus de compétences de police et rémunérés par le ministère de l'Intérieur du *Land*. A partir du 1er janvier 1997, on comptait 390 gardes, dans trente-cinq villes de Bavière, et un nombre proportionnellement plus grand en Saxe. Ces agents sont soumis à une procédure de recrutement très souple, puis reçoivent quarante séances de formation longue de trois quarts d'heure chacune, consacrées à des enseignements fondamentaux en matière de police. Chacun équipé d'un brassard, d'une bombe lacrymogène, d'une carte de service et d'un talkie-walkie, ces agents, collaborateurs de service public, effectuent par paires leurs patrouilles dans la ville. Ils disposent des droits dérogatoires d'interpellation et de vérification d'identité, ainsi que de la faculté d'assigner à certains individus (les mendiants ou consommateurs d'alcool et de drogue sur la voie publique) une interdiction de séjour dans telle ou telle partie de la ville. L'indicateur de réussite de ces politiques est souvent le nombre de ces interdictions de séjour prononcées par les gardes, ce qui amène la *BKA* à conclure de la politique de Munich qu'elle vise avant tout " l'interdiction ou l'empêchement des troubles à l'ordre et la sécurité provoqués par des membres des groupes sociaux marginaux (" *Angehörige sozialer Randgruppen* ") "[62].

Dans ces Länder, où le partenariat se limite à la discussion régulière et concertée et aux patrouilles communes et dans ceux où des citoyens peuvent disposer de compétences policières, la police, au sens matériel du terme, n'est plus revendiquée comme le monopole de la police, entendue cette fois en son sens formel. Cette dilution du métier de police conduit à ce que des pans entiers de la vie commune sont pensés, à l'échelle locale, comme mises en question de la sécurité des personnes ou des biens, donc comme des problématiques de sécurité publique. Beaucoup y voient la signature de la globalisation, l'extension et la dissémination de la sécurité intérieure, et soulignent la naturalité de l'agenda sécuritaire aujourd'hui, qui fait des catégories policières les ressources cognitives les plus immédiates pour penser le social, lorsqu'ils montrent combien ces partenariats aux objets indéfinis, tous plus ou moins fondés sur la parabole de la fenêtre brisée, effacent un peu plus la distinction entre police judiciaire et police administrative, et éloignent les activités de police du contrôle du juge, ou bien lorsqu'ils insistent sur cet aspect de la sécurité intérieure qui veut que ce soit moins, en réalité, le crime qu'il faut combattre, que le risque qu'il faut prévenir, transportant par là même la surveillance héritée de l'anti-terrorisme vers le village.

Cette perception dit cependant peut-être plus des peurs de leurs auteurs que de la réalité sociale de la sécurité dans l'Allemagne d'aujourd'hui. Première peur : celle qui tient les productions bureaucratiques de l'Etat pour la réalité des pratiques et des perceptions en matière sécuritaire. Pourtant, la demande sociale de sécurité (physique, mais aussi et surtout politique et financière) est une des données historiques les plus stables, les moins touchées par les changements conjoncturelles, depuis la fin du régime nazi[63]. Seconde peur : celle nourrie par une vision verticale et étagée de la politique qui voit une diffusion à tous les niveaux de la vie collective d'un mode unique d'entendement de la vie commune, la sécurité intérieure ; ce alors que précisément, au-delà d'une référence commune à la sécurité, les activités et les référentiels des personnes engagées (par exemple les policiers) sont à mille lieues les unes des autres selon le niveau de l'action. L'hégémonie discursive et l'omniprésence politique de la sécurité dessinent en effet aujourd'hui une double trajectoire. Dans un mouvement de différenciation, de spécialisation et d'affranchissement, les polices fédérales et fédéralisées, à la pointe de la lutte contre les stupéfiants, contre la criminalité organisée, contre le terrorisme et l'immigration clandestine, se voient allouées des facilités juridiques et techniques telles qu'elles leur permettent de jouir d'une autonomie et de ressources jamais atteintes auparavant. Mais dans un mouvement inverse de généralisation, d'indifférenciation voire d'inféodation, les polices de sécurité publique retournent au village, invitées à s'occuper de tout, amenées à

[62] P. Posiege, et B. Steinschulte-Leidig, *Bürgernahe Polizeiarbeit in Deutschland*, op. cit., p. 31.

[63] On relève ainsi de nombreux indicateurs de désintérêt social à l'égard des formes étatiques de production de la peur. Ainsi cette donnée d'enquête d'opinion, à rebours de ce que l'on suppose des effets des enquêtes d'opinion d'une part et de la construction bureaucratique de la peur d'autre part, qui montre qu'au plus fort des attentats de la Fraction armée rouge, en automne 1977, à peine 16% des citoyens de RFA se disaient menacés de manière personnelle par le terrorisme, 87% d'entre eux se sentaient en sécurité dans leur quartier, tous se disaient aussi (peu) inquiets d'être victimes d'un attentat terroriste, d'un cambriolage ou d'un hold-up que des "rockers", "cogneurs" ou "conducteurs automobiles en état d'alcoolémie", (" Frankfurter Allgemeine Zeitung ", 10.11.1977, in : O. Diederichs, *Kriminalität und Kriminalitätsfurcht*, op. cit., 1997, p. 19). Sur l'appétence allemande à l'égard de la sécurité ou, pour le dire autrement, la confusion de la sécurité et du bien être en Allemagne, voir bien sûr T. Adomo, *The Authoritarian Personality*, New-York, Harper and Row, 1950 et G. Almond et S. Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1963.

former des non policiers au travail qu’elles avaient en propre et contraintes à négocier leurs tâches avec tous et sous le contrôle de tous. La sécurité en Allemagne rassemble aujourd’hui sous sa tutelle ces deux phénomènes contradictoires, réalité duale sur laquelle il faut conclure.

Conclusion

Au regard de la double réalité de la sécurité en Allemagne aujourd'hui, les expressions de “ surveillance généralisée ”, de “ *maximum security society* ”, de “ Big Brother ” ou de “ société de contrôle ” renvoient a une sociologie trop centrée sur les dispositifs législatifs nationaux ou fédéraux pour voir les réalités concrètes d’exercice de la sécurité publique quotidienne. Certes, les dispositifs anti-terroristes des années 70 ont inauguré une forte centralisation en matière de police et de justice, ainsi qu'un déploiement non négligeable de techniques considérables de surveillance et de renseignement. Mais ces dispositifs, qu'étend et accroît la lutte actuelle contre le terrorisme islamiste, se développent à l'écart de la sécurité urbaine ordinaire, prise en charge par des acteurs que tout éloigne de ceux de l'anti-terrorisme. En haut, l'Etat se spécialise, se professionnalise et se différencie d'une société qu'il ausculte toujours plus, servi par une élite policière et judiciaire de plus en plus irresponsable de ses actions. En bas, policiers et juges de proximité se trouvent saisis dans des dispositifs locaux, et doivent se débrouiller face à une demande sociale pressante, qui les enjoint de garantir rien moins que l'harmonie de tous dans les villes et les villages. Car si la sécurité d'en haut s'apparente de plus en plus à la défense de l'Etat central, la sécurité d'en bas vient à embrasser, de plus en plus, ce qu'on aurait décrit en d'autres temps comme la politique municipale. Loin de montrer la croissance effrénée d'un moloch étatique tout puissant, ces deux mouvements contradictoires augurent de l'indéniable tension que porte le vocable “ sécurité ”, investi de la double ambition de l'harmonie de la vie commune et de la défense de l'Etat, du politique et du policier.

Tableau 1

Vue synthétique des principales modifications législatives introduites par la loi de lutte contre le terrorisme international, adoptée le 9 janvier 2002 en conséquence des attentats du 11 septembre 2001

Loi sur la BKA - Compétence étendue aux enquêtes sur la criminalité électronique - Compétence étendue en matière d'enquête proactive (et confusion croissante de ses compétences avec celles des services de renseignement) **Loi sur la BGS** - Introduction de policiers BGS armés dans les avions de ligne allemands - Extension de la zone de compétence de 30 à 80 km le long des frontières **Loi sur le *Verfassungsschutz* et loi sur les service de sûreté (*Bundesnachrichtendienst*)** Extension des compétences de surveillance sans mandat judiciaire (et confusion croissante de ses compétences avec celles des services de renseignement) Facilitation de l'accès aux données privées (bancaires, postales, téléphoniques et électroniques, etc.) **Loi sur les candidatures aux métiers de service public et assimilés (*Sicherheitsüberprüfungsgesetz*)** Extension du nombre de métiers et postes dont l'axxès requiert un examen préalable des données individuelles (détenues par le *Verfassungsschutz*, le *Bundesnachrichtendienst*, la commission Stasi, la BKA, la BGS…).	**Loi sur les passeports (*Pass- u. Persoonalausweisgesetz)* et lois sur les étrangers et sur la procédure d'asile (*Ausländer u. Asylverfahrengesetz*)** - Visas ou autorisations de séjour des étrangers pourront comporter des renseignements biométriques, tels que les empreintes digitales, qui feront l'objet d'un enregistrement informatisé. - Facilitation de l'échange de ces données avec les services sociaux, policiers, judiciaires et de renseignement. - Les demandeurs d'asile et certains étrangers demandeurs d'autorisation de séjour pourront voir leur voix enregistrée et ainsi conservée dix ans, afin de permettre l'identification exacte de leur langue (et leur pays) d'origine. **Loi sur les associations (*Vereinsgesetz*)** Extension des possibilités offertes à l'interdiction des associations étrangères ou comprenant de nombreux étrangers. **Loi sur l'entrée et le séjour des étrangers (*Zuwanderungsgesetz*)** Facilitation des possibilités d'expulsion ou de non-admission à l'égard des étrangers qui menacent l'ordre démocratique. **Code de la protection sociale (*Sozialgesetzbuch*)** *Rasterfahndung* : obligation faite aux services sociaux de transmettre les données individuelles des personnes suivies et de leur famille aux services policiers et judiciaires.

Tableau 2

Vue synthétique des programmes de police de proximité en Allemagne en 1997

Land ou agglomération	Nombre de cellules	Services auxiliaires de police	Forces fédérales d'appoint (*BGS*)
Bade-Wurttemberg Stuttgart Réseau Main-Rhin	335	Freiwilliger Polizeidiensst (Policiers auxiliaires " bénévoles ")	 70 170
Bavière Munich	16	Sicherheitswacht (" gardiens de sécurité")	 35
Berlin	1	Freiwillige Polizeireserve („réserve de policiers 'bénévoles' ")	100
Brandebourg	65	Sicherheitspartner	
Brême	10		70
Hesse Agglo Francfort	76	A partir de 2000 : Wachpolizei, Freiwillige polizei („police de surveillance", „policiers 'bénévoles'")	 60
Mecklenbourg-Poméranie	40		
Basse-saxe	71		
Rhénanie Nord Westphalie	562		
Rheinland-Pfalz	38		
Sarre	5		
Saxe-Anhalt	13		
Saxe	52	Sächsische Sicherheitswacht („Surveillance saxonne")	
Schleswig Holstein	51		
Thuringe	9		