



## **Des systèmes policiers européens en recomposition**

Jacques de Maillard

### **► To cite this version:**

Jacques de Maillard. Des systèmes policiers européens en recomposition. *Revue Française de Science Politique*, 2021, Vol. 71 (2), pp.175-195. <10.3917/rfsp.712.0175>. <halshs-03281443>

**HAL Id: halshs-03281443**

**<https://shs.hal.science/halshs-03281443v1>**

Submitted on 8 Jul 2021

**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.



HAL Authorization

---

# DES SYSTEMES POLICIERS EUROPEENS EN RECOMPOSITION

---

## CENTRALISATION, DECENTRALISATION ET COORDINATION<sup>1</sup>

---

**Jacques de Maillard**

Le 1<sup>er</sup> octobre 2017, lors du référendum sur l'indépendance de la Catalogne, les *Mossos d'Esquadra*, la police catalane, ont fait barrage à la *Guardia Civil* alors que celle-ci tentait d'empêcher l'accès aux bureaux de vote, et ce au prix de quelques échanges musclés. Ces scènes ont rendu publique une transformation silencieuse : dans l'Espagne des autonomies, la Catalogne, comme le Pays basque, se sont progressivement dotés de polices régionales avec des effectifs nombreux et équipés. À l'inverse, en Écosse et aux Pays-Bas, les polices régionales ont disparu en 2013 pour être remplacées par des organisations nationales (respectivement *Korps Nationale Politie* et *Police Scotland*), transformation qui aurait paru impossible aux observateurs quelques années auparavant. Ces deux exemples attirent l'attention sur un phénomène majeur, mais peu analysé systématiquement, à savoir la diversité des modalités de recomposition contemporaine des échelles de pouvoir au sein des systèmes policiers<sup>2</sup>.

Cette question est importante parce que les polices doivent concilier des logiques contradictoires : mettre en commun des moyens humains et logistiques dans un contexte de pression budgétaire et, donc, centraliser, mais aussi traiter la singularité des problématiques locales et, donc, décentraliser ; coopérer pour répondre efficacement à la délinquance et au terrorisme mais aussi préserver l'information pour ne pas mettre en danger les sources.

---

<sup>1</sup> Cet article a bénéficié, à différents stades de son écriture, des lectures de Cyril Benoît, Mathilde Darley, Patrick Le Lidec et Sebastian Roché, que je tiens à remercier ici. Une présentation d'une version antérieure s'est déroulée lors du séminaire général du Centre d'études européennes (CEE) de Sciences Po en octobre 2018, qui avait donné lieu à de nombreux et stimulants retours critiques.

<sup>2</sup> L'expression « système policier » (ou « système de police ») désigne l'ensemble des relations entre les polices publiques, les acteurs privés ou semi-publics chargés de missions de police, ainsi que les acteurs politiques ou les instances en charge du contrôle des polices (Jacques de Maillard, *Polices comparées*, Paris, LGDJ-Lextenso, 2017). Dans cet article, nous nous centrons sur les polices publiques, nationales, régionales ou locales et nous intéressons donc à la structure de gouvernement des polices publiques.

L'organisation des systèmes policiers est ainsi soumise à des injonctions contradictoires<sup>3</sup>. Plus largement, analyser ces transformations, c'est, à partir d'un domaine d'action publique particulier, contribuer aux recherches sur les réformes administratives contemporaines, marquées par des logiques complexes et entremêlées de centralisation accrue (par le recours aux outils néomanagériaux, par la politisation des nominations) et de délégation (par l'effet des décentralisations politiques)<sup>4</sup>.

Selon certains auteurs, les efforts de rationalisation budgétaire, la recherche d'un contrôle renforcé des organisations policières pour garantir une plus grande effectivité dans la lutte contre la criminalité sous forte pression politique ou encore les crises et scandales affectant les pratiques policières viennent remettre en cause les arrangements institutionnels passés, conduisant à une centralisation accrue des systèmes policiers<sup>5</sup>. Cette hypothèse de l'homogénéisation sous contrainte extérieure contredit le constat, tout aussi partagé, de la permanence des structures de commandement des polices. David H. Bayley, dans son analyse comparée des polices, avait rappelé que les conditions de formation initiale des États affectent durablement les principaux traits structuraux des systèmes policiers, en l'occurrence son degré de centralisation<sup>6</sup>. L'idée, inscrite dans les postulats de l'institutionnalisme historique, est que « *the preferences and choices of actors are pre-structured by institutional corridors established for the long term*<sup>7</sup> ». Ce sont par exemple les résistances à la construction de l'État qui expliquent l'impulsion initiale en faveur de la centralisation policière<sup>8</sup>, tandis que les

---

<sup>3</sup> Jean-Claude Monet (*Polices et sociétés en Europe*, Paris, La Documentation française, 1993, p. 91-93) résume les périls associés aux systèmes centralisés (« constitution de corps policiers massifs, de bureaucraties syndicales puissantes, [...] développement de mastodontes aussi difficiles à gérer qu'à réformer [...], souci de "se couvrir" [...], missions policières à caractère politique ») et décentralisés (« fragmentation extrême (qui) va de pair avec des effectifs et des ressources financières trop faibles pour permettre de développer des politiques cohérentes de recrutement, de formation, d'équipement modernes »).

<sup>4</sup> Philippe Bezes, « The Neo-Managerial Turn of Bureaucratic States : More Steering, More Devolution », dans Desmond King, Patrick Le Galès (dir.), *Reconfiguring European States in Crisis*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 251-278.

<sup>5</sup> Jan Terpstra, Nicholas Fyfe, « Introduction : A "transformative moment in policing" », dans N. Fyfe, J. Terpstra, Pieter Tops (dir.), *Centralizing Forces ?, Comparative Perspectives on Contemporary Police Reform in Northern and Western Europe*, La Hague, Eleven International Publishing, 2013, p. 1-22.

<sup>6</sup> David H. Bayley, *Patterns of Policing. A Comparative International Analysis*, New Brunswick, Rutgers University Press, 1985, p. 60.

<sup>7</sup> Sabine Kuhlmann, Hellmut Wollmann, *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 2014, p. 14.

<sup>8</sup> « Whenever centralization occurs, the formative element is the same : violent resistance to State

relations pacifiées entre centre et périphérie ont favorisé l'établissement de systèmes policiers pluralistes.

Ce sont ces deux hypothèses (tendance globale à la centralisation *versus* permanence de la diversité historiquement constituée de structures policières), aujourd'hui prévalentes dans la littérature, que nous proposons de tester en analysant les trajectoires de réformes de trois systèmes policiers (Angleterre et Pays de Galles, France, Pays-Bas) entre le début des années 1980 et aujourd'hui. Le fait de démarrer l'analyse à cette période se justifie par la politisation des enjeux de délinquance dans les différents pays occidentaux à la fin des années 1970<sup>9</sup>. Il paraît en effet intéressant d'examiner comment des acteurs politiques se sont saisis de ces questions et comment cette politisation des enjeux a pu modifier la distribution des pouvoirs entre les échelons gouvernementaux. Dans cet article, nous verrons que la politisation<sup>10</sup> des enjeux de sécurité ainsi que les réformes néomanagériales renforcent le tropisme centraliste des organisations policières, quitte à remettre en cause des arrangements historiques stabilisés (à l'instar du cas néerlandais), bien que les effets soient plus complexes qu'une centralisation unilatérale : le poids des traditions, les configurations politiques, les ambiguïtés institutionnelles ou encore les complexités des organisations policières pèsent sur la redéfinition des équilibres des systèmes policiers.

Le choix de ces pays s'est opéré pour des raisons liées au niveau de connaissances disponibles<sup>11</sup>, à des enquêtes personnelles<sup>12</sup>, et surtout à des modes contrastés d'organisation des systèmes policiers : la France présente un système dit « napoléonien » fortement

---

demands » (D. H. Bayley, *Patterns of Policing...*, *op. cit.*, p. 70, voir aussi p. 72).

<sup>9</sup> Dans une littérature très riche, voir la synthèse de David Garland, *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary*, New York, Oxford University Press, 2001.

<sup>10</sup> Le terme de politisation fait partie des notions aux usages éclatés et dispersés en science politique : voir Yves Déloye, Florence Haegel, « La politisation : du mot à l'écheveau conceptuel », *Politix*, 127, p. 59-83. Nous reviendrons sur la définition que nous retenons dans la seconde partie.

<sup>11</sup> Ce travail se veut un état des connaissances à partir de sources secondaires dans les trois pays. Il se fonde sur un repérage systématique des travaux en français et en anglais concernant les transformations institutionnelles. On peut noter plusieurs publications collectives récentes : N. Fyfe, J. Terpstra, P. Tops (dir.), *Centralizing Forces...*, *op. cit.* ; Elke Devroe, Adam Edwards, Paul Ponsaers (dir.), *Policing European Metropolises. The Politics of Security in City-Regions*, Abingdon, Routledge, 2017. Très exhaustives, celles-ci restent cependant marquées par une dominante monographique (chapitres nationaux et introduction générale).

<sup>12</sup> L'auteur a conduit des recherches en France et en Angleterre (notamment dans le cadre du projet Refmanpol, soutenu par l'Agence nationale de la recherche, en 2012-2014, conduit avec Anne-Cécile Douillet, Steve Savage et Mathieu Zagrodzki).

centralisé adossé à une profession organisée ; l'Angleterre et le Pays de Galles ainsi que les Pays-Bas présentent des systèmes de pluralisme modéré, dans lesquels il existe un nombre réduit de polices régionales en même temps que des structures nationales de pilotage. Nous avons fait le choix de faire porter l'enquête sur les trajectoires de réformes des systèmes policiers dans ces trois pays, et ce durant une période d'une quarantaine d'années ; ces trajectoires se présentent à l'analyse comme des « succession(s) de séquences de réformes sur la longue durée, chacune ayant des conséquences sur les suivantes et ayant un “effet de transformation” sur le système de politiques publiques institutionnalisées faisant l'objet de réformes<sup>13</sup> ». L'enquête sera particulièrement attentive à l'ordre des séquences réformatrices, aux contraintes héritées, aux configurations et coalitions d'acteurs réformateurs, ainsi qu'aux interdépendances entre les différents types de réformes<sup>14</sup>.

L'article s'organise en deux parties. Après avoir défini deux dimensions d'analyse des systèmes de police, nous nous attacherons à la direction et aux rythmes des réformes dans les trois systèmes. Si les évolutions semblent communes (mise en place de dispositifs de coordination, logiques néomanagériales), plusieurs dynamiques (*tortoise*, *boomerang*, *earthquake*) peuvent être distinguées. Dans un second temps, nous rendrons compte de deux dynamiques partagées dans les différents pays : les réformes néomanagériales et la politisation des questions de sécurité. Les premières, en s'adossant aux valeurs et orientations dominantes au sein des polices, ont des effets de centralisation, toujours limités cependant par l'opacité et la hiérarchie contrariée de ces organisations. La politisation se traduit, elle, par des processus contradictoires : le fait que la police ou l'insécurité deviennent des questions politiques a renforcé les tentations de contrôle par les gouvernements centraux, mais l'investissement accru des autorités locales ou les préférences changeantes des gouvernements ont été à l'origine de plus grandes fragmentation et décentralisation des systèmes policiers.

## Les trajectoires de réformes des systèmes policiers : petits pas et *turning points*

Nous avons envisagé les changements des systèmes policiers en pensant la succession des projets réformateurs selon deux dimensions (voir tableau 1). Une dimension verticale interroge les effets des réformes en termes de centralisation ou décentralisation. On parle de

---

<sup>13</sup> Philippe Bezes, Bruno Palier, « Le concept de trajectoire de réformes : comment retracer le processus de transformation des institutions », *Revue française de science politique*, 68 (6), décembre 2018, p. 1083-1112, ici p. 1083-1084.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 1111 (p. 1092-1112 pour le détail du cadre analytique).

centralisation quand « une direction opérationnelle est donnée de façon routinière à des unités subordonnées depuis un centre de contrôle<sup>15</sup> ». Trois registres peuvent être distingués : réglementaires (c'est-à-dire les règles de droit distribuant des compétences aux entités locales et centrales), organisationnels (c'est-à-dire l'existence d'agences centrales dotées de missions de suivi et contrôle ou, au contraire, d'unités locales autonomes), gestionnaires (c'est-à-dire l'usage d'instruments de mesures, suivi de performance pour accroître le contrôle ou pour favoriser l'autonomie des entités subordonnées). La seconde dimension recouvre une logique plus horizontale, évoquant le degré d'intégration et de coordination des systèmes. Elle permet de décrire des dispositifs de partenariats locaux, par exemple, mais encore des fusions organisationnelles ou des rattachements ministériels communs.

**Tableau 1. Les dimensions de comparaison des systèmes policiers**

<b>Dimensions</b>	<b>Variables</b>
<b>Verticale</b> <b>(centralisation/décentralisation)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réglementaire (règles juridiques contraignantes <i>versus</i> autonomie des unités locales)</li> <li>- Organisationnelle (mise en place d'entités nationales dotées de missions de contrôle <i>versus</i> développement d'unités autonomes)</li> <li>- Gestionnaire (développement d'outils managériaux de mesure et de suivi de l'activité <i>versus</i> autonomie gestionnaire)</li> </ul>
<b>Horizontale</b> <b>(intégration/fragmentation)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordination ou non (dispositifs de coordination aux niveaux national et/ou local <i>versus</i> absence de régulation)</li> <li>- Fusion ou fragmentation (fusion d'entités séparées <i>versus</i> fragmentation d'entités unifiées)</li> </ul>

Les trajectoires de réformes analysées à la lumière de ces deux dimensions révèlent des dynamiques contrastées. La catégorisation dite BEST (*Boomerang, Earthquake, Stalactite, Tortoise*) proposée par Christopher Pollitt et Geert Bouckaert<sup>16</sup> peut nous aider à reconstituer

<sup>15</sup> D. H. Bayley, *Patterns of Policing...*, *op. cit.*, p. 54.

<sup>16</sup> Christopher Pollitt, Geert Bouckaert, *Continuity and Change in Public Policy and Management*, Cheltenham, Edward Elgar, 2009, p. 17-20.

précisément l'ampleur des changements, en analysant conjointement les processus (plus ou moins graduels ou abrupts) et les résultats (plus ou moins incrémentaux ou radicaux). D'abord, cette typologie ne présume pas *a priori* un effet structurant des choix passés (qui ne sont qu'une modalité possible), à la différence de nombreux travaux institutionnalistes focalisés sur les viscosités des changements<sup>17</sup>. Par ailleurs, elle ne restreint pas les processus de changements aux seules modalités graduelles<sup>18</sup>, laissant donc ouverte la possibilité de transformations rapides (crise politique, suite d'élections, etc.). C. Pollitt et G. Bouckaert distinguent quatre catégories : *Boomerang* désigne une situation de retour rapide aux façons de faire antérieures ; *Earthquake*, une mutation rapide et radicale ; *Stalactite*, le résultat de changements graduels mais qui deviennent fondamentaux ; *Tortoise*, un processus de transformation incrémental et limité. Nous verrons ainsi que le cas français témoigne d'une recomposition incrémentale d'un modèle d'organisation policière à la fois dualiste et centralisé, tandis que les processus qui affectent le système policier anglais suivent une trajectoire « boomerang » qui voit les réformes de centralisation continue des années 1990 et du début des années 2000 s'interrompre. Aux Pays-Bas, c'est plutôt un tremblement de terre qui prévaut lors de l'avènement d'une police nationale au début des années 2010.

#### *Tortoise* : les changements incrémentaux en France

En France, le système policier est centralisé et dualiste, dominé par deux organisations nationales, l'une militaire (environ 100 000 agents pour la gendarmerie nationale), l'autre civile (150 000 pour la police nationale)<sup>19</sup>. L'intégration de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur, la mise en place de partenariats locaux, le développement des polices municipales, les tentatives de décentralisation organisationnelle et l'introduction de logiques

---

<sup>17</sup> La littérature est connue : voir, pour une synthèse, Paul Pierson, *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004..

<sup>18</sup> Wolfgang Streeck et Kathleen Thelen se focalisent ainsi sur les seuls changements incrémentaux avec des effets transformatifs : voir « Introduction : Institutional Change in Advanced Political Economies », dans Wolfgang Streeck, Kathleen Thelen (dir.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 9.

<sup>19</sup> C'est assez tardivement que le système s'est vu véritablement centralisé, avec les décrets-lois de 1941 qui ont nationalisé les polices municipales. Jusque-là, dans la plupart des villes de province, les polices étaient dirigées par un système de gouvernance partagée associant commissaires, maires et procureurs. Voir Jean-Marc Berlière, René Lévy, *Histoire des polices en France. De l'Ancien Régime à nos jours*, Paris, Nouveau Monde, 2011 ; Vincent Milliot (dir.), avec E. Blanchard, V. Denis, A. Houte, *Histoire des polices en France. Des guerres de Religion à nos jours*, Paris, Belin, 2020.

néomanagériales ont cependant contribué à redéfinir les relations internes au système.

L'intégration de la gendarmerie nationale au sein du ministère de l'Intérieur (loi du 3 août 2009) a atténué le caractère dualiste du système français : gendarmes et polices rendent des comptes au ministre de l'Intérieur, alors que, traditionnellement, les gendarmes dépendaient du ministre de la Défense. Cette intégration est la conclusion d'une succession de réformes, de « rapprochements à petits pas<sup>20</sup> », avec notamment le redécoupage des circonscriptions de police et de gendarmerie pour permettre une rationalisation de l'emploi des effectifs, le placement de la gendarmerie nationale sous autorité d'emploi du ministère de l'Intérieur pour l'exercice des missions de sécurité intérieure en 2002 ou encore l'intégration de la police nationale et de la gendarmerie nationale dans la mission « sécurités » de la loi de finances à partir de 2006 (dans le cadre de la mise en œuvre de la loi d'orientation relative aux lois de finances, LOLF). Les concurrences et segmentations entre gendarmerie et police nationales ne sont cependant pas éteintes : formations, systèmes de contrôle interne, directions opérationnelles, gestion budgétaire restent distincts<sup>21</sup>.

Cette intégration limitée de la police et la gendarmerie nationales s'est accompagnée d'un renforcement des mécanismes de coordination au niveau local, notamment au travers de la multiplication des dispositifs locaux de coordination<sup>22</sup> depuis le début des années 1980 (des conventions de coordination police nationale/police municipale aux conseils locaux de sécurité et prévention de la délinquance ou encore aux stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance et zones de sécurité prioritaire). Ces dispositifs tendent à obliger les services de police et de gendarmerie à rendre des comptes au niveau local (informer les autorités locales des faits de délinquance, participer à des projets partenariaux), sans pour autant conduire à des relations symétriques, tant ils représentent aussi des moyens pour les services de police d'affirmer localement leurs définitions des problèmes de sécurité<sup>23</sup>. Une telle évolution est directement liée au renforcement des autorités locales, et plus précisément

---

<sup>20</sup> Frédéric Ocqueteau, « Fusionner police et gendarmerie nationales ? Sur l'histoire d'un essai non transformé », *Études et données pénales*, Cesis, 2017, p. 28.

<sup>21</sup> Voir François Dieu, « Gendarmerie et dualisme policier », *Res Militaris*, hors-série, 2019, en ligne : [http://resmilitaris.net/ressources/10311/55/res\\_militaris\\_article\\_dieu\\_gendarmerie\\_et\\_dualisme\\_policier.pdf](http://resmilitaris.net/ressources/10311/55/res_militaris_article_dieu_gendarmerie_et_dualisme_policier.pdf).

<sup>22</sup> Sebastian Roché, « Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure », *Revue française de science politique*, 54 (1), février 2004, p. 43-70 ; Tanguy Le Goff, *Les maires. Nouveaux patrons de la sécurité ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008.

<sup>23</sup> Séverine Germain, « Les cadres policiers face à la territorialisation de l'action publique : une institution à la conquête du local », *Sciences de la société*, 90, 2013, p. 42-57.



des municipalités. La manifestation la plus nette est l'augmentation du nombre de policiers municipaux en l'espace de 30 ans : de 5 500 en 1984 à environ 24 000 en 2019<sup>24</sup>. Rappelons cependant qu'il existe environ 250 000 agents de la gendarmerie nationale ou de la police nationale et que les policiers municipaux ont des pouvoirs judiciaires limités (ils sont seulement agents de police judiciaire adjoints) comparés à leurs collègues des forces nationales. Au total, on ne peut pas parler de transformation générale du système de sécurité publique : l'option consistant à décentraliser les forces de sécurité publique, c'est-à-dire à confier la responsabilité des effectifs de sécurité publique aux collectivités territoriales, a été constamment rejetée par les élites politiques, administratives et policières. Les quelques tentatives de municipalisation des effectifs de sécurité publique sont toujours restées lettre morte, à l'instar de la proposition de loi portée par deux parlementaires, Gilles de Robien et André Santini, en septembre 2000. De même, certains élus locaux ayant fait part de leur soutien à une décentralisation ont fait marche arrière une fois en position de responsabilité ministérielle, à l'instar de Nicolas Sarkozy qui, une fois devenu ministre de l'Intérieur, a oublié la proposition qu'il avait faite auparavant de transférer les pouvoirs de police du quotidien aux maires<sup>25</sup>.

Enfin, on ne compte pas de réformes conduisant à des logiques de décentralisation organisationnelle au sein des directions centrales des polices d'État (direction générale de la gendarmerie nationale et direction générale de la police nationale). La réforme de la police de proximité (1997-2002) aurait pu induire une décentralisation interne de l'organisation policière, ne serait-ce que parce qu'elle valorisait le rôle généraliste des policiers de base, mieux à même de connaître les problèmes de délinquance et d'insécurité sur leur territoire. Cependant, tant sa mise en œuvre, paradoxalement très centralisée<sup>26</sup>, que son abandon, décidé par le ministre de l'Intérieur en 2002-2003, ont au contraire souligné la logique centraliste de la police nationale. De surcroît, la politisation des enjeux de délinquance depuis le début des années 2000 et la diffusion des indicateurs de performance dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF se sont traduits par un renforcement de l'emprise des directions centrales sur les unités locales : l'assignation d'objectifs chiffrés et la remontée systématique d'informations conduisent à une dépendance plus forte des responsables locaux, même si là encore les pratiques de contournement restent récurrentes<sup>27</sup>. Un tel processus de mesure de la

---

<sup>24</sup> Cour des comptes, « Les polices municipales », rapport public thématique, 2020, p. 29.

<sup>25</sup> Nicolas Sarkozy, *Libre*, Paris, Robert Laffont, 2001, p. 253-259.

<sup>26</sup> Sebastian Roché, *Police de proximité. Nos politiques de sécurité*, Paris, Seuil, 2005.

<sup>27</sup> Anne-Cécile Douillet, Jacques de Maillard, Mathieu Zagrodzki, « Une centralisation renforcée par le

performance est particulièrement prononcé pour les cadres intermédiaires avec une responsabilité territoriale (chefs de service) qui se retrouvent évalués régulièrement selon une batterie d'indicateurs diversifiés (des indicateurs de ressources humaines à l'évolution de la délinquance)<sup>28</sup>. Si la réforme des zones de sécurité prioritaire (depuis 2012)<sup>29</sup> et de la police de sécurité du quotidien au début de l'année 2018 aurait dû en principe s'accompagner d'une responsabilisation des chefs de service, on ne compte pas de signes tangibles, même si les évaluations restent rares, d'une décentralisation interne à la gendarmerie et à la police nationale.

Maintien de forces nationales très largement dominantes dans les effectifs de police avec des tentatives d'intégration horizontale (intégration de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur) d'un côté, montée des effectifs des polices municipales ainsi que d'un ensemble de moyens juridiques (concertation, contractualisation) qui renforcent les capacités d'action des collectivités territoriales (essentiellement les municipalités) de l'autre : les évolutions oscillent donc entre domination persistante des polices centralisées, voire d'une certaine centralisation organisationnelle en leur sein, et décentralisation modérée par effet induit du mouvement général engagé à partir de 1982<sup>30</sup>.

### *Boomerang* : le cas de l'Angleterre et du Pays de Galles

En Angleterre et au Pays de Galles, les recompositions ont été contradictoires. Au cours des années 1990 et 2000, l'investissement du *Home Office* (l'équivalent du ministère de l'intérieur français) dans les questions policières la politisation de la délinquance et le recours au nouveau management public ont accru la centralisation, avant que les critiques grandissantes quant à ce régime d'action n'aboutissent à une relocalisation partielle du gouvernement des polices.

Le système de gouvernement des 41 polices provinciales et des deux polices de Londres (*Metropolitan Police Service* et *City of London*) est traditionnellement déterminé par

---

chiffre ? Les effets contradictoires des indicateurs chiffrés dans la police nationale en France », *Politiques et management public*, 31 (4), 2014, p. 421-442.

<sup>28</sup> Élodie Lemaire, « Les usages de la spécialisation dans la police : les formes discrètes du management public policier », *Revue française de science politique*, 66 (3-4), juin-août 2016, p. 461-482.

<sup>29</sup> Mathilde Darley, Jérémie Gauthier, « Le travail policier face aux réformes : une ethnographie de la mise en œuvre des "zones de sécurité prioritaires" », *Politix*, 124, 2018, p. 59-84.

<sup>30</sup> Voir la synthèse de Virginie Malochet, Frédéric Ocqueteau, « Gouverner la sécurité publique : le modèle français face à la pluralisation du *policing* », *Gouvernement et action publique*, 9 (1), 2020, p. 9-31.

une logique tripartite consacrée par le *Police Act* de 1964 : autorités locales de police (*local police authorities*), remplacées par les *police and crime commissioners* en 2012, voir ci-dessous), chefs de police (*chief constables*), ministre de l'Intérieur (*Home Secretary*). À l'exception de la police de Londres (qui dépendait directement du *Home Office* jusqu'au début des années 2000, voir ci-dessous), le système est fondé sur un fort ancrage local et régional<sup>31</sup>. L'effet cumulé des réformes des gouvernements successifs depuis les années 1990 a accru le poids des autorités centrales. D'abord, un changement législatif (*Police and Magistrates' Court Act* en 1994) a conforté le pouvoir du *Home Office* dans les nominations des membres des autorités locales de police. Surtout, la progressive formation d'un régime de performance centralisé, marqué par la détermination d'objectifs chiffrés définis au niveau central, a transformé le pilotage des polices. L'adoption du *Police Reform Act* en 2002 a accéléré la dynamique par la création d'un *National Policing Plan* annuel accompagné d'une batterie d'objectifs chiffrés et d'indicateurs de performance que doivent respecter les polices. On observe ici un effet d'autorenforcement des réformes : chaque gouvernement sophistiqué, en le précisant et en accentuant la logique de contrôle, le régime de performance créé par ses prédécesseurs. Enfin, la mise en place et la consolidation d'agences nationales chargées de contrôler, inspecter, auditer, voire corriger, l'action des polices complètent le dispositif. Le *Her Majesty's Inspectorate of Constabulary* (HMIC) a vu son action consolidée, mais d'autres structures ont amplifié le contrôle exercé par les autorités nationales : une *Police Standards Unit* est ainsi créée en 2003 pour suivre la performance des différents services de police dans l'ensemble du pays. Pour les questions d'intérêt national (comme le crime organisé, le terrorisme), une *Serious and Organised Crime Agency* (devenue *National Crime Agency* en 2013) est établie, tandis que l'*Independent Police Complaints Commission* (devenue *Independent Office for Police Conduct* en 2018) vient enquêter à partir de 2004 sur les déviances policières. Depuis la fin des années 1980, l'*Association of Chief Police Officers* (ACPO) a progressivement occupé un rôle de coordination des politiques nationales en formulant des standards pour les polices régionales<sup>32</sup>. Parallèlement, les dispositifs technologiques nationaux se sont multipliés : système radio national (*Airwave*), fichier d'empreintes digitales (*Automated Fingerprint Identification System*) ou encore *Automatic Number Plate Recognition*. À partir de 2002, alors que le *New Labour* investit massivement

---

<sup>31</sup> Voir, pour une synthèse, Clive Emsley, « The Birth and Development of the Police », dans Tim Newburn (dir.), *Handbook of Policing*, Cullompton, Willan, 2008, p. 72-88

<sup>32</sup> Timothy Brain, *A Future for Policing in England and Wales*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

dans les services publics, et notamment la police (le nombre de policiers assermentés atteint un record historique, 144 000, en 2007-2008<sup>33</sup>, ce à quoi il faut ajouter le recrutement d'environ 10 000 *police community support officers*<sup>34</sup>), le gouvernement a formulé des objectifs et indicateurs contraignants pour les polices régionales. L'adoption d'un *National Intelligence Model* (en 2003) en matière de renseignement criminel, porté par l'ACPO, traduit cette domination, tout comme la création d'une *National Improvement Police Agency* (qui deviendra *College of Policing* en 2012) sur les questions de formation et de définition des standards professionnels.

Le gouvernement a parallèlement créé des *Crime and Disorder Reduction Partnerships* (CDRP) en 1998 puis des *Community Safety Partnerships* (CSP), auxquels les polices participent avec différents partenaires locaux, qui favorisent la coordination des actions en matière de lutte contre la délinquance et les désordres<sup>35</sup>. Surtout, au milieu des années 2000, si l'attachement à un mode de gouvernement par la performance demeure prégnant dans les cercles proches de Tony Blair, émergent des idées et initiatives au sein du *Home Office* valorisant un « nouveau localisme<sup>36</sup> ». À partir de 2008, le *New Labour* décide d'ailleurs d'abandonner la définition d'objectifs au niveau national, mis à part sur les questions de confiance (pour lesquelles sont maintenues des objectifs nationaux)<sup>37</sup>.

Au tournant des années 2010, plusieurs changements dans le gouvernement des polices ont renforcé la décentralisation du système de police. Depuis 2012, le *Police Reform and Social Responsibility Act*, adopté en 2011, a redéfini le système de direction et contrôle des polices, avec l'élection pour l'ensemble des forces de province de *Police and Crime Commissioners* (PCCs) qui remplacent les autorités locales de police<sup>38</sup>. Les PCCs sont tenus

---

<sup>33</sup> Barry Loveday, « Police Reform in England and Wales : A New Dimension in Accountability and Service Delivery in the 21<sup>st</sup> Century », dans N. Fyfe, J. Terpstra, P. Tops (dir.), *Centralizing Forces...*, *op. cit.*, p. 100.

<sup>34</sup> Megan O'Neill, « Ripe for the Chop of The Public Face of Policing ? PCSOs and Neighbourhood Policing in Austerity », *Policing*, 8 (3), 2014, p. 265-273.

<sup>35</sup> Adam Edwards, Gordon Hughes, « The Preventive Turn and The Promotion of Safer Communities in England and Wales : Political Inventiveness and Governmental Instabilities », dans Adam Crawford (dir.), *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*, Cullompton, Willan, 2009, p. 62-85.

<sup>36</sup> Eugene McLaughlin, *The New Policing*, Londres, Sage, 2007, p. 187-190.

<sup>37</sup> Tim Newburn, « Police and Crime Commissioners : The Americanization of Policing or a Very British Reform ? », *International Journal of Law, Crime and Justice*, 40 (1), 2012, p. 31-46, ici p. 35-36.

<sup>38</sup> À Londres, c'est le bureau du maire délégué à la police (*Mayor's Office for Police and Crime*, MOPAC) qui fixe les priorités dans le cadre d'un plan pluriannuel.

de fixer les objectifs stratégiques des services de police dans le cadre d'un *Police and Crime Plan*, de s'assurer de leur effectivité et de leur efficience, de renforcer des réponses partenariales aux problèmes de délinquance et désordres, tout en n'étant pas en charge de gérer au quotidien les forces de police, au nom du principe d'indépendance opérationnelle, totem dans la tradition policière anglaise<sup>39</sup>. Ils sont également chargés de nommer les chefs de police (*chief constables*), et de leur demander de se retirer le cas échéant. Malgré un démarrage difficile, le taux de participation aux élections des PCCs en 2012 ayant oscillé entre 11 et 22 % selon les régions, les PCCs exercent un rôle de direction supérieur à celui opéré par les anciennes autorités locales de police<sup>40</sup>, tandis que le *Home Office* s'est mis en retrait du rôle qu'il a joué dans la gestion opérationnelle des forces de police au cours des 15 dernières années<sup>41</sup>. Les polices anglaises restent cependant principalement financées par des taxes nationales (qui représentent les trois-quarts de son budget). De la même façon, si la sélection des chefs de police se fait localement par les PCCs, l'accès aux *senior ranks* dépend de processus nationaux tandis que, dans un contexte financier restreint, les ministères (plus *Whitehall* – c'est-à-dire le gouvernement dans sa globalité - que le seul *Home Office*) et les agences (notamment le HMIC) continuent de peser dans la définition des priorités locales en contrôlant l'usage des ressources<sup>42</sup>.

Au total, la logique de changement en Angleterre et au Pays de Galles est celle du boomerang (c'est-à-dire d'un retour rapide aux manières de faire anciennes<sup>43</sup>) : si les réformes néomanagériales et la politisation des questions de sécurité ont alimenté une tendance continue à une centralisation tant gestionnaire qu'organisationnelle, cette dynamique a fini par alimenter les critiques quant aux dérives de ce gouvernement par indicateurs et au déficit démocratique local, aboutissant au début des années 2010 à l'abandon des objectifs chiffrés nationaux et à l'élection des PCCs. Cette redéfinition des équilibres, qui implique un retour à

---

<sup>39</sup> T. Newburn, « Police and Crime Commissioners... », art. cité, p. 42.

<sup>40</sup> Les relations entre les *chief constables* et les PCCs sont encore en train d'être définies (concernant le recrutement des adjoints et des assistants, ou le règlement des conflits).

<sup>41</sup> Adam Crawford, « The English and Welsh Experiment in Democratic Governance of Policing Through Police and Crime Commissioners : A Misconceived Venture or a Good Idea, Badly Implemented ? », dans Thierry Delpeuch, Jacqueline Ross (dir.), *Comparing the Democratic Governance of Police Intelligence. New Models of Participation and Expertise in the United States and Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 2016, p. 116-152.

<sup>42</sup> Trevor Jones, Stuart Lister, « Localism and Police Governance in England & Wales : Exploring Continuity and Change », *European Journal of Criminology*, 16 (5), 2019, p. 552-572.

<sup>43</sup> C. Pollitt, G. Bouckaert, *Continuity and Change...*, op. cit., p. 19.

la tradition modérément décentralisée du système britannique, s'opère dans un contexte d'austérité budgétaire où le gouvernement délègue des responsabilités tout en réduisant les financements.

### *Earthquake* : des transformations radicales aux Pays-Bas

Aux Pays-Bas, depuis 2013, il n'existe plus qu'une force de police nationale comprenant environ 63 000 agents, dirigée par un chef de police responsable devant le ministre de la Sécurité et de la Justice<sup>44</sup>. Une telle entité semblait difficile à imaginer quelques années auparavant, tant l'idée d'une police décentralisée et proche des autorités politiques locales était inscrite dans la tradition policière néerlandaise<sup>45</sup>, la notion de force nationale paraissant tout simplement incompatible avec la sensibilité batave<sup>46</sup>.

Jusqu'en 1993, toutes les villes de plus de 25 000 habitants avaient leur propre police, raison de l'existence de 147 forces de police relativement autonomes, ce à quoi s'ajoutait une police à statut militaire, la Maréchaussée royale (*Koninklijke Marechaussee, Royal Netherlands Marechaussee*), essentiellement en charge des zones rurales. Un tel système a suscité des critiques sur son effectivité, jusqu'à ce que le Parlement adopte une loi sur la police (*Police Act*) en 1993, réduisant le nombre de forces à 25 polices régionales semi-autonomes et à une force nationale (*National Constabulary, Korps Landelijke Politiediensten*). Le système est alors principalement régional (essentiellement pour les questions de distribution des ressources) et local (pour les décisions de nature plus opérationnelle). Surtout, il repose sur une logique d'intégration horizontale, au travers d'une concertation permanente entre les maires, les procureurs et les chefs de police.

Les polices néerlandaises vont alors connaître une centralisation graduelle, dont l'établissement de priorités au niveau central et un système de management par la performance ont représenté les leviers essentiels<sup>47</sup>. En outre, la force nationale, en principe créée pour assister les polices régionales, s'est autonomisée, au point de créer sa propre unité

---

<sup>44</sup> Jan Terpstra, Nicholas Fyfe, « Policy Processes and Police Reform : Examining Similarities and Differences between Scotland and the Netherlands », *International Journal of Law, Crime and Justice*, 42 (4), 2014, p. 366-383.

<sup>45</sup> Jan Terpstra, « Towards a National Police in the Netherlands : Background of a Radical Police Reform », dans N. Fyfe, J. Terpstra, P. Tops (dir.), *Centralizing forces...*, *op. cit.*, p. 137-155, ici p. 137.

<sup>46</sup> Dorian Schaap, *The Police, the Public and the Pursuit of Trust. A Cross-National, Dynamic Study of Trust in the Police and Police Trust-Building Strategies*, La Hague, Eleven International Publishing, 2018.

<sup>47</sup> J. Terpstra, « Towards a National Police in the Netherlands... », *cit.*, p. 141.

d'investigation pour remplacer les équipes d'investigation criminelle interrégionales (*inter-regional criminal investigation teams*). Le fait que les polices n'aient pas d'interlocuteurs politiques ou administratifs véritables au niveau régional a également affaibli l'*accountability* démocratique de ce système. Des rapports d'experts ont régulièrement souligné l'insuffisante coordination des polices régionales : alors que celles-ci avaient pris des engagements pour favoriser la coopération interrégionale, un rapport de la *Police Inspectorate (Inspectie OOV)* a conclu à une insuffisante coopération en 2008, tandis que l'*Audit General Office* a souligné en 2011 le manque d'accessibilité des données et l'insuffisant échange d'informations entre les forces. La centralisation rampante des polices néerlandaises résulte des effets agrégés de ces changements composites : effets collatéraux des réformes instillant des instruments du néomanagement public dans l'administration, autonomisation de la force nationale, décalage par rapport aux structures démocratiques, préoccupations expertes grandissantes pour la communication entre les polices dans un climat politique dominé par la question de l'insécurité<sup>48</sup>.

La réforme s'est accélérée au début des années 2010. Convaincu des bienfaits d'un système national en termes d'effectivité, le nouveau ministre de la Sécurité et de la Justice de centre-droit (Ivo Opstelten, ancien maire de Rotterdam) a nommé des gestionnaires pour mettre en place la transition avant même que la loi ne soit adoptée, ignorant l'avis du Conseil d'État et obtenant un accord au Parlement en moins d'un an. Après la création d'une force nationale en 2013, la question centrale a alors concerné l'articulation entre cette police nationale et les acteurs locaux. La réforme adoptée comporte en effet de nombreux objectifs, potentiellement contradictoires, puisqu'il s'agit de renforcer et standardiser les méthodes de travail tout en maintenant l'ancrage local des polices. Est prévue notamment la création de *local teams* comprenant 60 à 200 agents et assurant l'essentiel des missions de police (patrouille, *community policing*, enquête, service). Cette nationalisation de la police écarte-t-elle les acteurs politiques locaux ? Si les « maires régionaux » (généralement, les maires des plus grandes villes, désignés par leurs pairs pour jouer un rôle d'administrateur au niveau régional) ont clairement perdu de leur influence, les quelque 400 autres maires ne sont pas complètement marginalisés : la police nationale définit ses propres priorités annuelles, mais les conseils des maires et des conseillers municipaux (*Board of the Mayor and Aldermen*) continuent de coproduire les stratégies locales de sécurité élaborées dans le cadre des *Five-*

---

<sup>48</sup> René Van Swaaningen, « Public Safety and the Management of Fear », *Theoretical Criminology*, 9 (3), 2005, p. 289-305.

*Year Action Plans*. Les maires des petites villes et des zones rurales sont en revanche plus nettement écartés, surtout à un moment où les réorganisations opérées dans un contexte d'austérité budgétaire conduisent à des fermetures de poste. Au total,

« despite all the rhetoric about the local embedding of the police and the need to create local flexibility and more room for “police craftsmanship”, the organizational design is [...] largely based on a belief in hierarchy, standardization, uniform solutions, and in scaling up and down as ultimate organizational principles<sup>49</sup> ».

Il est d'ailleurs à noter que les villes emploient un nombre grandissant de *Municipal Law Enforcement Officers* néerlandais<sup>50</sup>, agents municipaux dotés du pouvoir de donner des contraventions, voire même d'arrestation, témoignant ainsi de la volonté des villes de préserver des pouvoirs en matière de régulation des conduites dans l'espace urbain, à un moment où la police se rationalise au risque de s'éloigner des demandes locales.

---

<sup>49</sup> Jan Terpstra, « Local Policing in a Nationalized Police Force : A Study on the Local Teams of the Netherlands' National Police », *Policing*, 15 (1), 2018, p. 251-262, ici p. 11.

<sup>50</sup> Ronald van Steden, « Municipal Law Enforcement Officers : Towards a New System of Local Policing in the Netherlands ? », *Policing and Society*, 27 (1), 2017, p. 40-53.



**Tableau 2. Changements des systèmes policiers**

	<b>France</b>	<b>Angleterre et Pays de Galles</b>	<b>Pays Bas</b>
<b>Centralisation/d écentralisation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Développement des polices municipales (1983-)</li> <li>– Échec de la réforme de police de proximité (1997-2002)</li> <li>– Centralisation avec logique des indicateurs de performance (2002-2012)</li> <li>– Tentatives limitées de décentralisation organisationnelle (2012-)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Transformations néomanagériales (1990-2009), puis assouplissement (2010)</li> <li>– Création d’agences nationales autonomes avec des missions de régulation</li> <li>– Élection de <i>Police and Crime Commissioners</i> (2011-)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Création de polices régionales (1993)</li> <li>– Centralisation (objectifs nationaux, mesure de la performance)</li> <li>– Création d’une force de police nationale (2013-)</li> <li>– Développement des <i>municipal law enforcement officers</i></li> </ul>
<b>Intégration/frag mentation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Partenariats associant les forces de police nationales (années 1980-), conventions sur les polices municipales et la police (ou gendarmerie) nationale</li> <li>– Intégration de la</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mise en place de partenariats intégrés (années 1990-)</li> <li>– Logique de coordination entre les forces (systèmes d’information)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Coordination étroite entre les maires, les procureurs et les chefs de police (mais affaiblie depuis 2013)</li> </ul>

	gendarmerie nationale dans le ministère de l'Intérieur (2009-)		
--	---	--	--

## Centralisation, empreinte des origines et logiques contradictoires

Revenons maintenant sur les deux hypothèses initiales qui traversent la littérature (dynamiques communes de centralisation et permanence de structures spécifiques de commandement). La thèse de la centralisation<sup>51</sup> est trop univoque : pertinente pour les Pays-Bas, elle n'est valable que sur une période spécifique pour l'Angleterre (1990-2010) et est fondamentalement discutable pour la France qui a connu des tendances contradictoires (centralisation au travers du gouvernement par la performance, décentralisation par la consolidation des polices municipales). L'explication traditionnelle proche de l'institutionnalisme historique avancée par David H. Bayley<sup>52</sup> est également démentie. Certes, pour la France, les caractéristiques centrales du système (dualiste, centralisé) sont restées prégnantes, bien que le rôle désormais joué par les collectivités territoriales, les tentatives de coordination par le haut et la diffusion des logiques partenariales aient redéfini les composantes des configurations policières. En Angleterre et au Pays de Galles, les réformes successives dans un sens néomanagérial et l'investissement politique sur les questions de police par les gouvernements consécutifs ont centralisé le système, avant que les critiques multiples et l'arrivée de la coalition des conservateurs et des libéraux-démocrates ne conduisent à une relocalisation partielle des choix policiers. Les Pays-Bas donnent l'illustration d'une rupture plus nette, après des changements graduels : si le jeu croisé de l'autonomisation de la force de police nationale et du recours aux indicateurs de performance a favorisé une centralisation rampante sur un mode gestionnaire et organisationnel, la crise ouverte par les failles des systèmes d'information à la fin des années 1990 a permis à un entrepreneur politique de porter une réforme centralisatrice. Les systèmes policiers néerlandais et anglais ont été beaucoup plus perméables aux changements que leur équivalent français : l'établissement de polices nationales constitue un verrouillage institutionnel puissant, soutenu par la coalescence de savoirs et d'intérêts professionnels situés au cœur de l'État, la mobilisation des organisations catégorielles ou encore les coûts organisationnels et politiques associés à de telles réformes. Pour finir, les changements reposent sur l'ambiguïté institutionnelle des arrangements historiques, certaines composantes traditionnellement secondaires se voyant valorisées, à l'instar des collectivités territoriales dans le système français d'héritage napoléonien et des modalités nationales de contrôle et de pilotage dans les systèmes pluralistes. Ce sont ces dynamiques de changement qu'il nous faut maintenant

---

<sup>51</sup> J. Terpstra, N. Fyfe, « Introduction : A “Transformative Moment in Policing”... », art. cité.

<sup>52</sup> D. H. Bayley, *Patterns of Policing...*, op. cit.

analyser en nous centrant sur la diffusion du nouveau management public et le déploiement de logiques de politisation dont les effets sont d'inégale intensité sur les systèmes policiers étudiés.

## Politisation, réformes néomanagériales et centralisation des systèmes de police

Les réformes néomanagériales par l'usage des indicateurs et l'assignation d'objectifs chiffrés se sont généralisées ; les dynamiques de politisation se retrouvent également dans l'ensemble des pays européens dont les trois que nous étudions ici. Ces deux dynamiques de réforme peuvent paraître disjointes, le néomanagérialisme apparaissant parfois comme une forme de dépolitisation de l'action publique (le politique se dissipant dans la fabrication des objectifs et des indicateurs<sup>53</sup>). Mais de nombreuses analyses ont montré combien le choix des indicateurs de suivi construisait une politique spécifique et portait des valeurs et des normes implicites. Surtout, on le verra, la façon dont les réformes néomanagériales ont été conduites est très directement liée aux mobilisations des acteurs politiques, soucieux de donner des signes d'effectivité de l'action des polices à leur électorat.

D'un côté, les réformes néomanagériales ont conforté les mécanismes de centralisation, même si les caractéristiques des organisations policières (multiplicité des niveaux hiérarchiques, autonomie interne des unités et métiers, relative opacité) ont favorisé des réappropriations et détournements. De l'autre côté, les dynamiques de politisation ont eu des effets antinomiques : si la politisation nationale des questions de délinquance et de police a conduit à un contrôle renforcé des organisations policières par les gouvernements centraux, les mobilisations des autorités locales ou les logiques de délégation ont induit une fragmentation et une décentralisation des systèmes de police.

### Polices et réformes néomanagériales : une centralisation contrariée

L'adoption des idées, normes et instruments néomanagériaux, et notamment les outils de mesure de la performance, a renforcé la centralisation organisationnelle en assignant des objectifs chiffrés et en facilitant le *monitoring* de cette performance par les instances centrales. Comme nous l'avons vu, en Angleterre et au Pays de Galles, couplée avec des organismes de contrôle, la mesure de la performance policière a constitué un levier de

---

<sup>53</sup> Cécile Vigour, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation du politique », *Droit et société*, 63-64 (2-3), 2006, p. 425-455.

renforcement de l'emprise du *Home Office* sur les polices régionales, tout au moins jusqu'au début des années 2010. De telles tendances se retrouvent également aux Pays-Bas avant que le gouvernement n'entreprenne une nationalisation des polices régionales. La logique de management par la performance est également présente dans le système centralisé français, induisant un processus de centralisation interne aux forces de police nationales réduisant l'autonomie des unités locales. La centralisation par les outils néomanagériaux n'opère cependant pas de la même façon dans les trois pays : en France, elle signifie un renforcement des logiques verticales dans un système déjà intégré (dominé par deux forces étatiques que sont la police nationale et la gendarmerie), tandis qu'en Angleterre ou aux Pays-Bas (jusqu'en 2013), elle implique un gouvernement à distance où l'exécutif accroît ses capacités d'orientation et de contrôle des polices régionales.

Ces résultats signifiant une centralisation accrue peuvent paraître surprenants. Le nouveau management public, s'il est associé à quelques idées et formats organisationnels récurrents (séparation entre les fonctions stratégiques et opérationnelles, fragmentation des bureaucraties verticales, gestion par résultats, etc.), peut comporter des inflexions entre des versions plus ou moins centralisatrices<sup>54</sup>. Les conceptions promues à la fin des années 1990, notamment en Grande-Bretagne, laissaient par exemple une part plus grande à la spécificité du service public, à la qualité de l'offre de service, au fonctionnement partenarial ou encore à la dimension locale ou à l'implication du public dans la définition des priorités<sup>55</sup>. Pourtant, c'est une logique principalement centralisatrice qui a été retenue dans les polices : les réformes ont visé globalement à y renforcer le contrôle pour assurer une effectivité de l'action policière, notamment en matière de lutte contre la criminalité. Ce mode de gouvernement voit prévaloir l'usage des indicateurs dans le pilotage des directions et unités, l'évaluation de la performance, les procédures standardisées ou encore les structures hiérarchiques diminuant l'autocontrôle des professionnels<sup>56</sup>.

Cette interprétation verticale et descendante du nouveau management public s'adosse à des conceptions privilégiant une logique bureaucratique pyramidale, tradition prégnante au

---

<sup>54</sup> Philippe Bezes, Didier Demazière, « Introduction. *New Public Management* et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du travail*, 53 (3), 2011, p. 299.

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Julia Evetts, « New Professionalism and New Public Management : Changes and Continuities », *Sociologie du travail*, 53 (3), 2011, p. 334-340. Pour les policiers des services d'enquête, voir Jacques de Maillard, Steve Savage, « Les détectives dans la cage de fer néo-managériale ? Une analyse de deux polices britanniques », *Sociologie du travail*, 59 (4), 2017, p. 1-22.

sein des organisations policières, dans lesquelles la notion de chaîne de commandement est centrale, avec « *an insistence on compliance, and punitive supervision based on detailed rules covering almost everything that a officer might do*<sup>57</sup> ». Comme David Weisburd et ses collègues l'ont analysé à propos de la diffusion de Compstat<sup>58</sup> dans les polices américaines, on peut tout à fait interpréter la propagation des systèmes de suivi et de mesure de la performance comme la réactivation de la matrice bureaucratique de « *command and control* » des polices. Si l'on reviendra ci-après sur les raisons externes (la pression politique), on peut déjà noter que cette logique de contrôle s'inscrit dans une matrice classique des organisations policières, que les nouveaux outils du management public et les technologies réactivent. La diffusion de ces techniques et outils de gestion de la performance correspond à une tentative de rationalisation, au nom d'un certain nombre de mythes (comme le suivi régulier des indicateurs, l'assignation de priorités chiffrées, l'intégration des systèmes de communication) censés conduire à une action policière plus efficace<sup>59</sup>.

Il n'y a cependant pas d'effets mécaniques dans ces réformes, tant les services de polices sont capables d'inflexions et de réappropriations. Si centralisation il y a eu, il s'est agi d'une centralisation contrariée, et ce pour trois raisons : tensions internes aux organisations policières, réappropriations des objectifs par les pratiques de *gaming*, conflit avec les demandes externes aux polices. D'abord, ces réformes ont contribué à mettre sous tension les organisations policières, partagées entre des orientations contradictoires, entre le haut et le bas, les responsables managériaux et leurs subordonnés, les seconds reprochant aux premiers leur excessive focalisation sur les chiffres aux dépens du vrai travail policier et se plaignant des incessantes remontées d'informations que ce type de gouvernement induit<sup>60</sup>. Ensuite, leur

---

<sup>57</sup> David H. Bayley, *Police for the Future*, Oxford, Oxford University Press, 1994, p. 60-61.

<sup>58</sup> Compstat (littéralement *computerised statistics*) combine utilisation intensive des données, réorganisation des services et redéfinition du suivi dans un sens néomanagérial (David Weisburd *et al.*, « Reforming to Preserve : Compstat and Strategic Problem Solving in American Policing », *Criminology and Public Policy*, 2 (3), 2003, p. 421-455).

<sup>59</sup> Philippe Bezes, « Le nouveau phénomène bureaucratique : le gouvernement par la performance entre bureaucratisation, marché et politique », *Revue française de science politique*, 70 (1), février 2020, p. 21-47. Voir, pour les polices de Paris et Londres, Jacques de Maillard, « Diffusion des logiques néo-managériales et organisations policières : les régimes de performance à Paris et Londres », *Revue française de sociologie*, 61 (1), 2020, p. 109-134.

<sup>60</sup> Pour l'Angleterre et le Pays de Galles, voir Mike Hough, « Policing, New Public Management and Legitimacy in Britain », dans Tom Tyler (dir.), *Legitimacy and Criminal Justice. An International Perspective*, Londres, The Russell Sage Foundation, 2007 ; pour la France, voir A.-C. Douillet, J. de Maillard, M. Zagrodzki,

mise en œuvre a induit une série de pratiques de détournements dont les pratiques de *gaming* ont été très largement documentées dans la littérature<sup>61</sup>. Face à des injonctions centralisées à produire de « bons résultats » (faire baisser la délinquance, augmenter le taux d'élucidation), les services bricolent, contournent et détournent : ils sous-enregistrent certains faits en réorientant les plaignants, déniaient certaines infractions et en recodant d'autres, pour se conformer aux objectifs qui leur sont imposés. Enfin, ces logiques de centralisation interne fondées sur le suivi des indicateurs sont entrées en conflit avec les demandes de rendre des comptes (*accountability*) externes aux polices, intégrant par exemple les réponses aux problèmes de sécurité et de qualité de vie de la population. Le constat opéré par l'*Audit Commission* en Angleterre au début des années 2000, soulignant les contradictions entre les partenariats locaux et le régime strict fixé par les indicateurs nationaux, vaut plus largement pour les différentes configurations nationales :

« Inevitably, there is a tension between the national performance indicators relating to crime reduction and the broader delivery of community safety. Partnerships that focus too narrowly on national issues alone will fail to attend to local priorities and will not serve local people well<sup>62</sup>. »

En d'autres termes, la diffusion des logiques néomanagériales a dans l'ensemble contribué à la centralisation des systèmes de police, tout en accroissant les tensions tant internes (entre les niveaux hiérarchiques, entre les directions centrales et unités locales) qu'externes (entre la police et ses partenaires locaux).

Ceci nous conduit à souligner plus largement les décalages entre discours politiques, conduites des réformes et effets des entreprises réformatrices. Les annonces de décentralisation organisationnelle ne doivent pas être prises au pied de la lettre, à l'instar de la réforme de police de proximité en France entre 1997 et 2002 : cette réforme, devant en principe donner des marges de manœuvre supplémentaires aux agents et mieux inscrire la police dans les quartiers, a été conduite de façon éminemment centralisée. De même, les centralisations anglaises des années 1990 et hollandaises des années 2010 étaient censées être accompagnées d'une meilleure qualité et d'une plus grande adaptation locale des services de police, ce que les évaluations conduites ont contredit. Il y a ici un point qui demande à être prolongé, qui renvoie aux recherches traditionnelles sur les organisations policières :

---

« Une centralisation renforcée par le chiffre... », art. cité.

<sup>61</sup> Ces pratiques ont été attestées dans différents pays occidentaux : voir Fabien Jobard, Jacques de Maillard, *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*, Paris, Armand Colin, 2015, p. 219-221.

<sup>62</sup> Auteur, « Community Safety Partnerships », Londres, Audit Commission, 2002, p. 12.

rhétorique plus que réalité<sup>63</sup>, les réformes décentralisatrices et/ou visant la qualité de service à la population locale sont plus souvent annoncées qu'effectivement mises en œuvre, ce qui tient aux décalages potentiels entre discours politique (visant des audiences générales) et rapports de pouvoir internes à la fabrication des décisions publiques. Ce dernier point soulève plus largement la question de l'intervention des acteurs politiques dans les politiques policières.

### Politisations et réformes policières : l'inéluctable centralisation ?

Par politisation, on entend ici la façon dont les questions de sécurité et plus précisément de police sont investies par les acteurs politiques en lien avec différents types d'acteurs et espaces imbriqués (espace médiatique, forums d'experts, enceintes gouvernementales et parlementaires), dans un cadre marqué par l'importance de la compétition politique démocratique (concurrence entre partis, élections)<sup>64</sup>. Cette dernière dimension est essentielle : dans les trois pays, les questions de police ont pu devenir des enjeux politiques saillants, débattus et mis en avant par des acteurs (partisans, parlementaires, gouvernementaux) du champ politique. Trois formes de politisation peuvent être distinguées aux effets distincts quant à la question qui nous occupe ici, la centralisation des systèmes de police. La première, qui a opéré dans les trois pays, résulte de la sensibilité politique du sujet de la sécurité au niveau national, à l'origine d'investissements politiques croisant rationalité électorale, logiques médiatiques et décisions gouvernementales. Entendue ainsi, la politisation a globalement opéré dans le sens d'une plus grande centralisation. Cette lecture mérite cependant d'être complétée, tant les gouvernements centraux sont loin de maîtriser l'ensemble du processus. Il nous faut alors évoquer deux autres figures de la politisation : la mobilisation des autorités locales dans un contexte où la sécurité s'impose comme une demande des électeurs, la délégation de responsabilités aux acteurs locaux par les élites centrales réactivant l'imaginaire localiste.

Première figure de politisation, la demande accentuée de résultats de la part du pouvoir politique, en quête de signes à montrer à son électorat dans la lutte contre la délinquance, est

---

<sup>63</sup> Jack R. Greene, James D. Mastrofski (dir.), *Community Policing. Rhetoric or Reality*, Westport, Praeger Publishers, 1988.

<sup>64</sup> Nous utilisons ici la notion de façon dont la sociologie de l'action publique la mobilise habituellement : « Travailler sur la politisation suppose alors d'examiner les lieux contacts, les arènes de décisions et les forums de débat, mais aussi les interactions (élargissement des réseaux d'alliance, échanges) entre ces différents acteurs » (Y. Déloye, F. Haegel, « La politisation... », art. cité, p. 79-80).



prégnante dans les trois pays, à des périodes différentes (France dans les années 2000, Angleterre dans les années 1990, Pays-Bas au tournant des années 2010), conduisant à des rhétoriques politiques offensives, voire guerrières (déclarant la guerre à la délinquance), à des priorités policières centrées sur la lutte contre la criminalité, à des demandes de remontées d'information régulières, voire à des actions symboliques conduisant à marquer l'emprise du politique sur ces questions, et par là même le renforcement de la logique exécutive avec ses attentes de résultats immédiats<sup>65</sup>.

En France, le passage de N. Sarkozy au ministère de l'Intérieur (2002-2005 ; 2006-2007) en offre une illustration saisissante : les statistiques ont été utilisées comme un moyen de demander une réduction des chiffres de la délinquance aux services de police, l'impératif de communication ministérielle finissant par l'emporter sur l'activité policière<sup>66</sup>. C'est une logique en définitive très similaire que déploie le *New Labour* sous Tony Blair<sup>67</sup> entre 1997 et 2007 sur la question de la délinquance de voie publique (*street crime*). Sur la période allant de novembre 1999 à janvier 2003, le criminologue Michael Tonry<sup>68</sup>, à l'époque directeur de l'*Institute of Criminology* de Cambridge, a ainsi recensé 13 « *crime summits* » (allant du crime organisé international aux armes du *gangsta rap*) et une trentaine d'initiatives émanant du gouvernement (d'un système de protection des personnes cambriolées à des actions contre les touristes du sexe en passant par des propositions successives autour des comportements antisociaux). Au cours de la seule année 2002, T. Blair a organisé une succession de sommets autour de la délinquance de rue, contribuant à mettre la pression sur les chefs des polices régionales en leur demandant de rendre des comptes sur une base régulière, et en renforçant ainsi directement le contrôle du gouvernement central.

Aux Pays-Bas, la politisation des questions de sécurité est allée de pair avec des velléités accrues de contrôle par les instances centrales. Alors que, traditionnellement, l'argument de la décentralisation était associé à l'idée de poids et contrepoids permettant

---

<sup>65</sup> Les limites de cet article nous interdisent d'entrer dans la discussion des effets du terrorisme sur les politiques étatiques, mais nous renvoyons à la synthèse de Frédéric Ocqueteau, « Guerre au terrorisme » : une croisade morale sous le regard critique des sciences sociales », *Revue française d'administration publique*, 170, 2019, p. 475-492.

<sup>66</sup> Laurent Mucchielli, « Le “nouveau management de la sécurité” à l'épreuve : délinquance et activité policière sous le ministère Sarkozy (2002-2007) », *Champ pénal*, V, 2008, en ligne : <http://champpenal.revues.org/3663>.

<sup>67</sup> Robert Reiner, *The Politics of the Police*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 251-252.

<sup>68</sup> Michael Tonry, *Punishment and Politics*, Cullompton, Willan, 2004, p. 38-50.

l'équilibre du système, il disparaît au début des années 2010 au nom d'une efficacité supposée et d'un meilleur contrôle organisationnel. L'année 2010 marque un tournant, en donnant aux problèmes de communication entre forces régionales un caractère public : le système technologique BVH (*Basis Voorziening Handhaving*), introduit en 2009 pour faciliter la communication entre les 25 polices, dysfonctionne, désorganisant complètement les échanges d'informations. La couverture médiatique très négative et l'indignation des syndicats policiers marquent ce moment de crise, faisant de l'inexistence d'un véritable système national de police un problème public. Si cette nouvelle logique de définition des problèmes a gagné de l'importance, le jeu au sein de l'arène politique s'est avéré crucial : le nouveau ministre de la Sécurité a notamment joué un rôle d'entrepreneur politique pour faire passer cette réforme, adoptée en moins d'un an. Pour engager ce changement, il bénéficie du soutien des syndicats de policiers et du bureau du procureur, tandis que les maires, opposés à la réforme, voient leur influence décliner<sup>69</sup>. La coalition politique dominante problématise donc la question policière comme résultant d'un manque d'effectivité en raison d'une trop forte fragmentation des polices régionales. La centralisation est alors promue comme la solution à la complexité et l'efficacité insuffisante dans la lutte contre la délinquance.

Ces affinités entre politisation, centralisation et conception répressive de l'action policière ne sont pas étonnantes tant la mobilisation d'une rhétorique punitive et d'instruments répressifs est au cœur de l'affirmation de l'autorité régaliennne du pouvoir d'État<sup>70</sup>. Le concept de « populisme punitif » a pu en rendre compte dans le domaine de la justice pénale : les gouvernements ont durci l'arsenal répressif et employé des rhétoriques agressives dans une stratégie d'abord guidée par la recherche de gains électoraux. Il s'agit d'attirer l'attention des médias nationaux par des annonces politiques qui rythment l'agenda, des slogans marquants ou encore des apparitions publiques savamment orchestrées<sup>71</sup>. Cette politisation, étroitement imbriquée au jeu médiatique, peut s'interpréter à l'aide de la notion

---

<sup>69</sup> Aux Pays-Bas, les maires sont nommés par le gouvernement (choisis dans une liste établie par le conseil municipal).

<sup>70</sup> D. Garland, *The Culture of Control...*, *op. cit.*

<sup>71</sup> C'est une logique plus générale du *New Labour*, avec le rôle notamment des *spin doctors* (Alistair Campbell ou Peter Mandelson), bien analysée par ailleurs (Peter Osborne, *Alastair Campbell, New Labour and the Rise of the Media Class*, Londres, Aurum Press, 1999). Sur les questions de criminalité spécifiquement, voir l'analyse d'Eugene McLaughlin, « "Same Bed, Different Dreams" : Postmodern Reflections on Crime Prevention and Community Safety », dans Gordon Hughes, Adam Edwards (dir.), *Crime Control and Community. The New Politics of Public Safety*, Cullompton, Willan, 2002, p. 46-62.

de « campagne permanente » telle qu'elle a été formulée par Hugh Heclo, la frontière entre gouverner et faire campagne s'atténuant et les activités gouvernementales se mettant au service de la popularité des responsables politiques<sup>72</sup>. On comprend la centralisation qui en résulte : demande de résultats chiffrés pour communiquer fréquemment sur la réussite des actions, réactions politiques immédiates en cas d'événements attirant l'attention médiatique.

Les deux autres figures de politisation ont des effets contraires sur les dynamiques des systèmes policiers, en renforçant les logiques de décentralisation. En France, le développement des polices municipales est la manifestation la plus évidente d'une transformation aujourd'hui bien analysée : depuis la décentralisation, les maires sont rendus responsables par leurs concitoyens des questions de « qualité de la vie quotidienne », ce qui a conduit nombre d'entre eux à investir les questions de sécurité. Autrement dit, ici, la politisation procède par le « bas », en partant des mobilisations des municipalités, conduisant certains maires à réactiver l'image, issue de la III<sup>e</sup> République, du maire « patron de la sécurité locale<sup>73</sup> ». En l'espace de 40 ans, les grandes villes françaises ont spécialisé des services autour des questions de prévention et de sécurité publique, et développé les services de police municipale (voir ci-dessus). Les jeux politiques locaux y ont eu une influence considérable : tant les compétitions interpartisanes pour la conquête des mairies que les concurrences intrapartisanes dans l'exercice du pouvoir municipal ont été des déterminants puissants de l'institutionnalisation de la sécurité dans les services municipaux et le développement des polices municipales<sup>74</sup>. La politisation joue ici dans un sens inverse, ou tout au moins complémentaire, de celui indiqué plus haut : elle contribue à mobiliser les autorités locales, à les amener à se doter de moyens autonomes, voire à critiquer les interventions des polices étatiques insuffisamment à l'écoute des demandes du public. Ces mobilisations locales ont ainsi conduit à un aménagement des mécanismes de centralisation, avec certes des variations fortes entre les territoires : pour ne prendre que les effectifs des villes comptant le plus de policiers municipaux, le taux d'effort varie de 2,58 policiers

---

<sup>72</sup> Hugh Heclo, « Campaigning and Governing : A Conspectus », dans Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann (dir.), *The Permanent Campaign and Its Future*, Washington, American Enterprise Institute/Brookings Institute, 2000, p. 1-37.

<sup>73</sup> Voir notamment T. Le Goff, *Les maires...*, *op. cit.*

<sup>74</sup> Audrey Freyermuth, « L'offre municipale de sécurité : un effet émergent des luttes électorales. Une comparaison des configurations rennaise, niçoise, lyonnais et strasbourgeoise (1983-2001) », *Revue internationale de politique comparée*, 20 (1), 2013, p. 89-116.

municipaux pour 1 000 habitants à Cannes à 0,37 à Nantes<sup>75</sup>. Autrement dit, en France, la politisation locale des enjeux de sécurité combinée aux effets de la décentralisation vient contrebalancer une distribution des effectifs et un mode d'organisation des missions traditionnellement centralisés. Rappelons qu'il ne s'agit que d'une inflexion et non d'une transformation majeure du système tant les maires sont peu enclins à risquer de se rendre complètement responsables des questions de délinquance (voir ci-dessus).

Il nous faut enfin évoquer une troisième forme de politisation qui emprunte aux deux précédentes : comme la première, elle procède d'un investissement des questions de police et de sécurité dans l'arène politique nationale (acteurs gouvernementaux, partis, forums de politiques publiques) mais, comme la seconde, elle se traduit par une décentralisation relative des systèmes policiers. L'Angleterre et le Pays de Galles, au début des années 2010, en offrent une illustration frappante : il y a bien politisation au niveau national, dans la mesure où le mode de gouvernement (plus ou moins localisé) des polices est discuté dans les forums d'experts, partisans et gouvernementaux, mais celle-ci se traduit par une délégation de responsabilités au nom d'un imaginaire localiste associant *accountability* locale et démocratisation des polices.

Au cours des années 2000, les élites expertes et professionnelles, puis politiques, commencent à partager le diagnostic relatif aux méfaits d'un gouvernement trop strictement fondé sur l'atteinte d'objectifs chiffrés, avec les effets de standardisation (« *one size fits all* ») que cela induit<sup>76</sup>, mais aussi à la nécessité d'un ancrage local plus fort des polices<sup>77</sup>. C'est alors, pour reprendre la formule d'Eugene McLaughlin, a « *now you control the cops spin*<sup>78</sup> » qui traverse les deux principaux partis. Le *New Labour* entame une réflexion interne autour de nouvelles formes d'*accountability* locales<sup>79</sup>. Le parti conservateur a, quant à lui, engagé au cours des années 2000 une redéfinition programmatique, alimentée par les travaux du think tank *Policy Exchange*, où vont se côtoyer des orientations éclectiques, de la « tolérance zéro » new-yorkaise à la transparence accrue en passant par un contrôle démocratique local renforcé. Cette dernière idée a progressivement conduit à la proposition, au sein du parti conservateur,

---

<sup>75</sup> Cour des comptes, « Les polices municipales », cité, p. 33.

<sup>76</sup> Peter Neyroud, « Past, Present and Future Performance : Lessons and Prospects for The Measurement of Police Performance », *Policing*, 2 (3), 2008, p. 340-348.

<sup>77</sup> Voir le rapport du chief du HMIC : Ronnie Flanagan, « The Review of Policing », The Home Office, 2008.

<sup>78</sup> E. McLaughlin, *The New Policing*, op. cit., p. 190.

<sup>79</sup> T. Newburn, « Police and Crime Commissioners... », art. cité, p. 35-36.

d'un *commissioner* élu<sup>80</sup>, préfiguration des futurs PCCs au nom de « la réduction des interférences de Whitehall dans le fonctionnement des polices locales<sup>81</sup> ». Au final, l'arrivée de la coalition conservatrice libérale-démocrate donne au changement une tonalité de rupture, avec l'établissement en 2012 de PCCs élus directement et censés incarner une direction et un contrôle démocratique sur les polices régionales. Il faut cependant noter que l'évitement du blâme constitue l'un des paramètres des échanges politiques : la nouvelle coalition accompagne cette réforme d'un plan massif de réduction des moyens attribués par le gouvernement central aux polices régionales (avec une diminution de 25 % des ressources de 2011 à 2015). Transférer la direction des polices au PCCs, c'est alors déplacer la responsabilité politique à un moment où il s'agit d'annoncer de mauvaises nouvelles. Le gouvernement central décentralise donc, tout en requérant des autorités locales (ici les PCCs) qu'elles gèrent les conséquences politiques des réductions budgétaires.

En définitive, l'étude des types de politisation permet de souligner la singularité relative des configurations nationales. Aux Pays-Bas, la politisation nationale de ces questions a conduit, à un moment où l'effectivité occupe une place centrale et où les acteurs traditionnellement favorables à la décentralisation se trouvent affaiblis, à la formation d'une police nationale. En France, la politisation, dans un système centralisé, a renforcé les caractéristiques de ce système (remontée des informations et assignation d'objectifs depuis Paris), mais a été contrebalancée par les formes de politisation locale, à l'origine d'une pluralisation accrue. En Angleterre et au Pays de Galles, au nom d'une croyance dans l'efficacité, le contrôle des polices s'est accentué depuis le début des années 1980, avant que la reconnaissance des effets pervers de ces dynamiques, associée au renouveau du localisme chez les acteurs politiques, ne favorise une relocalisation partielle des politiques policières à partir du début des années 2010.

## Conclusion

Aménagement du caractère centralisé et dualiste du système policier français, phénomène de boomerang au sein de l'organisation policière anglaise où le processus de

---

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 31-38.

<sup>81</sup> Damian Green, secrétaire d'Etat pour la police (*Minister of State for Policing*) de 2012 à 2014, discours, *Policy Exchange*, 23 février 2012. Voir Patrick Hassenteufel, Jacques de Maillard, « Le recours au marché comme processus politique : les réformes du gouvernement de coalition britannique (2010-2015) dans la santé et la police », *Gouvernement et action publique*, 6 (4), 2017, p. 101-126, ici p. 113-116.

centralisation s'interrompt au début des années 2010, centralisation drastique du système policier néerlandais au début des années 2010 après des années de changements incrémentaux : les différentes recompositions décrites ici n'entrent pas dans les deux hypothèses dominantes au sein de la littérature sur le sujet (centralisation et maintien des caractéristiques historiques des systèmes) évoquées au début de cet article. En fait, les configurations nationales ont en commun d'être traversées par des logiques antinomiques de deux ordres différents, que notre analyse des formes de politisation et de diffusion des standards néomanagériaux a tenté d'identifier. Elles oscillent, premièrement, entre mode d'évaluation interne et mode d'évaluation externe, critères étroitement quantifiés et modes d'évaluation plus qualitatifs. Si les préceptes néomanagériaux incitent à une production d'indicateurs (mesurer l'activité des organisations policières) et à un renforcement de l'emprise organisationnelle, le gouvernement par la coopération invite à la codéfinition d'objectifs locaux partagés. Ces dispositifs de mesure de la performance et de *reporting* systématisés forment de nouveaux systèmes de contraintes, de nouvelles « cages de fer<sup>82</sup> », tandis que les instances de négociations représentent de nouvelles « cages de verre<sup>83</sup> ». Deuxièmement, la politisation nationale des questions de sécurité conduit les acteurs politiques à chercher à raffermir le contrôle sur les services de police, dans une logique de campagne permanente ; *a contrario*, d'autres formes de politisation (mobilisation des autorités locales ou délégation par les élites centrales) accroissent le caractère polycentrique des systèmes. Les configurations nationales intègrent en définitive partiellement les héritages historiques (centralisme dualiste, pluralisme modéré) dans ces recompositions contemporaines (fragmentation de l'autorité politique, diffusion des normes néomanagériales, pluralisation des services de police, politisation des questions de sécurité).

Plutôt que de conclure de façon unilatérale à une logique de centralisation enveloppant les systèmes policiers, il nous semble préférable de parler de tentation centraliste des polices. Les contraintes budgétaires, la diffusion des normes néomanagériales ou encore la politisation nationale des questions de sécurité viennent réactiver la matrice verticale classique des administrations policières. On notera en ce sens que des réformes censées favoriser une meilleure qualité locale des services de police (comme les initiatives anglaises de la fin des années 1990 ou la réforme de 2013 aux Pays-Bas) ou une plus grande décentralisation des

---

<sup>82</sup> Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011, p. 106-108.

<sup>83</sup> *Ibid.*

responsabilités (comme la réforme de la police de proximité en France) peuvent aboutir à des modes d'action en définitive très verticaux. Ces résultats *a priori* paradoxaux sont liés aux types d'acteurs impliqués. Professions, organisations représentant les intérêts, directions spécialisées ou hauts fonctionnaires constituent des acteurs forts de tout processus de réforme, là où les citoyens, s'ils constituent des cibles du discours (en tant que partie de l'audience générale), ne représentent que des protagonistes secondaires des sphères décisionnelles. La centralisation des systèmes policiers n'est pas inéluctable, mais faute de contre-pouvoirs, les tropismes organisationnels et professionnels peuvent y conduire de façon discrète.

Une dernière question, que nous n'avons fait ici qu'effleurer, est celle du lien entre l'échelle de gouvernement et le style d'action policière : est-ce que le fait que la police soit locale (ou nationale) change quelque chose quant aux orientations privilégiées (un style plus ou moins agressif et centré sur le contrôle de la criminalité) ? Certains travaux ont souligné que la pluralisation des services de police, avec la multiplication de policiers locaux aux statuts variés (les *police community support officers* anglais, les *municipal law enforcement officers* néerlandais ou les polices municipales françaises), impliquait la diffusion de pratiques et représentations de l'action policière plus en phase avec une forme de *soft policing* (une police à l'écoute, favorisant l'échange, la réponse aux demandes de la population plutôt que privilégiant la projection, le contrôle et le recours à la force)<sup>84</sup>. En France, des attentes sont formulées de manière récurrente quant au fait que les polices municipales seraient les vraies polices de « proximité ». On voit cependant s'affirmer des signes de la logique inverse : des agents locaux qui cherchent à ressembler aux polices publiques traditionnelles, plus prestigieuses, mieux dotées en pouvoirs judiciaires et censées être plus professionnalisées. Les mécanismes d'isomorphisme, alimentés par des organisations syndicales qui défendent une plus grande protection, ainsi qu'un armement et des pouvoirs plus étendus pour ressembler à la « vraie » police, risquent de conduire à un alignement des façons de faire, au contraire de ce que la pluralisation des systèmes policiers pourrait permettre.

---

**Jacques de Maillard** est professeur de science politique à l'Université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines (Université Paris-Saclay) et à Sciences Po Saint Germain en Laye, et directeur du Cesdip (Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales). Il a développé des travaux sur les questions de sécurité

---

<sup>84</sup> Voir, par exemple, la discussion dans Megan O'Neill, *Police Community Support Officers. Cultures and Identities within Pluralised Policing*, Oxford, Oxford University Press, 2019, p. 136-148.

publique, de réformes managériales des polices, de comparaison des polices ou gestion locale des désordres urbains. Parmi ses publications, *Sociologie de la police* (avec Fabien Jobard), Armand Colin, 2015 ; *Polices comparées*, Montchrestien, 2017 ; *Policing in France*, Routledge, 2020 (co-dirigé avec W. Skogan). (Cesdip, Immeuble Edison, 43, Bd Vauban 78280 Guyancourt).