

Polices Communautaires

Dominique Wisler

(wisler@coginta.org)

Parmi les polices qui se réclament de la police communautaire, l'article dégage quatre variantes. La *shurta mujtamaia*, qui a fait irruption dans le monde arabe dans la dernière décennie, s'inscrit plutôt dans une logique de contrôle social; les Conseils locaux de sécurité de la matrice française relèvent avant tout de la problématique de la coordination administrative locale générée par les lois de décentralisation; le modèle britannique s'inspire quant à lui plutôt de notions contemporaines de gouvernance civile; le cas des *Sungusungu* de Tanzanie renvoie à la problématique des polices informelles dans des Etats faibles ou contestés. Chacune de ces formules semble se caler sur un régime d'institutions et d'idéologie politique particulier, ce qui les rend assez hermétique au transfert d'un type d'Etat à l'autre. La discussion sur la police de proximité en République Démocratique du Congo illustre cette problématique.

Dominique Wisler, docteur de l'Université de Genève, directeur de l'ONG Coginta, est un expert indépendant œuvrant dans les réformes policières depuis une quinzaine d'années pour le compte des Nations Unies.

Polices Communautaires

L'expression en apparence peu problématique de "police communautaire", ou de "police de proximité" dans sa version francophone, mérite pourtant qu'on s'y arrête. Car, en effet, sous la surface bien police d'une expression qui semble faire référence à un nouveau paradigme de police assez bien circonscrit, et même à une ère de l'histoire policière tout court, se cache en fait une réalité des plus diverses. Je discerne au moins quatre formules de police communautaire différentes: le modèle du contrôle social bien illustré par la *Shurta mujtamaia* dans le monde arabe, le modèle de coordination administrative dont la matrice est d'origine française, le modèle de gouvernance plus lié à une tradition anglo-saxonne et, finalement, le modèle des polices informelles qu'illustrent parfaitement les *Sungusungu* de Tanzanie.

Il faut prendre garde de bien noter d'emblée que dans la réalité des polices communautaires sur le terrain mêle souvent les genres. Dans la version française de la police de proximité, sur laquelle on va se pencher plus loin, la problématique de la gouvernance civile locale n'est bien sûr pas absente. Elle y est cependant assez marginale. De même, en se démarquant de la matrice de base, les officiers supérieurs de la *Shurta mujtamaia* d'Abu Dhabi insistent pour que la police communautaire qu'ils ont mise en place avec l'aide des Britanniques ne fasse pas du renseignement. Les Comités de prévention de la criminalité et du désordre des districts d'Angleterre et du Pays de Galles sont à l'instar des Conseils locaux de sécurité français eux aussi des organes de concertation et de coordination. Mais, contrairement à la France, ces organes de coordination n'épuisent pas le modèle de police communautaire britannique qui se démarque de tous les autres par la sophistication et l'importance attribuée aux instruments de gouvernance civile. Finalement, les polices informelles au Kenya ou en Tanzanie côtoient bel et bien des polices communautaires gouvernementales. Et l'Angleterre elle-même connaît les polices informelles qui s'organisent çà et là à l'échelle des quartiers (Hughes 2010). Mais en Tanzanie ces polices informelles n'ont rien d'anecdotique. Elles sont omniprésentes et ce sont les principaux garants de la protection des communautés rurales contre les voleurs de bétails.

Il est donc prudent d'affirmer en préambule que les modèles qui vont être présentés ici forcent le trait et tentent de capturer la dimension principale qui se dégage de réalités complexes qui, comme je viens de le dire, mêlent volontiers les

genres. Telle ou telle réalité de police communautaire à l'échelle d'un pays se rapproche plutôt d'une ou de l'autre de ces quatre formules sans les incarner forcément parfaitement et de manière univoque.

Il n'en reste pas moins que chacune de ces formules-type semble se caler assez confortablement sur un type de régime politique bien particulier. Porteurs de cette empreinte génétique si l'on peut dire, ces modèles sont même assez hermétiques au transfert vers d'autres types d'Etat. Le constat a toute son importance dans la perspective des réformes policières dans les Etats en transformation et de la discussion au sein des agences de développement et de l'ONU sur le bien-fondé d'une dose de police communautaire à insérer dans les réformes policières. Une police communautaire peut en cacher une autre. Cette dernière peut alors s'avérer tout à fait incompatible avec l'idéologie dominante et les institutions formelles de l'Etat susceptible de l'adopter. Pour que la greffe réussisse, il faut une correspondance. C'est à cette discussion que je propose de consacrer la seconde partie de cette note après avoir détaillé dans un premier temps les quatre formules de police communautaire susmentionnées.

Quatre modèles

La "*Shurta mujtamaia*" (police communautaire) qui s'est propagée dans les années 2000 dans le monde arabe est conçue comme un instrument moderne de contrôle social. D'une certaine façon, elle poursuit le même but que la répression mais d'une manière plus douce et plus subtile. A partir d'une étude originale du cas de la Jordanie, Wiktorowicz (2002) a parlé d'"autoritarisme inséré" (qu'il faudrait peut-être traduire par « autoritarisme social ») pour désigner les régimes politiques qui se sont libéralisés à l'échelle de leurs institutions politiques mais qui gardent un contrôle très strict de leur société jugée instable. Cet autoritarisme se manifeste notamment par un contrôle sévère par les services de sécurité (les *murabarat*) des organisations non gouvernementales. La police communautaire, par ses comités de citoyens, le quadrillage des quartiers et les programmes de prévention permet la surveillance, le renseignement et l'embrigadement d'une société civile jugée « à risque ». Il est assez révélateur que les comités instaurés par ce type de police communautaire s'appellent les « Amis de la police » (Inde) ou encore les « Amis du Ministère de l'Intérieur » (Irak). La police populaire ou *Shurta shabia* au Soudan semble également relever de ce modèle (Wisler et Onwudiwe 2008). La police communautaire, dans ce modèle, est surtout là pour s'assurer de la loyauté

de la société civile et non pas, comme c'est plutôt le cas dans les démocraties occidentales, essentiellement pour négocier des services de police plus adaptés à la demande sociale.

Au sein des démocraties occidentales, la police communautaire n'a pas le même sens et la même fonction partout. Les formules de police communautaire style occidental semblent également être le reflet fidèle des variations fines des institutions et idéologies politiques. Le modèle de police de proximité français ou belge ne doit ainsi pas être confondu avec son *alter ego* britannique. La formule francophone de police de proximité est ainsi assez étroitement liée, d'une part, au principe d'une déconcentration des services de police pour les rapprocher physiquement des citoyens et, d'autre part, à la problématique de la coordination des politiques de prévention de la criminalité telle qu'elle se présente forcément dans un contexte de décentralisation administrative. La vague de décentralisation qu'a connue l'Europe dans les années 1980 a "produit" de nouveaux acteurs administratifs autonomes - les gouvernements locaux - qui désormais ont contrôlé l'exécution de politiques publiques connexes aux problématiques de la prévention de la criminalité, des accidents et des désordres. Si la nécessité de coordonner l'action policière avec la politique sociale et urbaine n'était pas en soi nouvelle, c'est la donne qui était changée avec la décentralisation. Le préfet – pour la France – cessait d'un seul coup d'exercer sa traditionnelle tutelle sur les maires ou les présidents de région de telle sorte que plus rien ne garantissait la cohérence des politiques des uns et des autres à l'échelle locale. Les Conseils locaux de sécurité ont été, en France ou en Belgique, la réponse à ce vacuum en matière de coordination. Ces organes « horizontaux » ont eu pour vocation dès leur origine de rassembler autour d'une même table les acteurs étatiques et les autorités locales afin de retrouver par la concertation un semblant de « cohérence » de l'action publique à l'échelle locale.

En somme, le modèle français émerge d'une problématique de coordination administrative plutôt que, comme cela est le cas dans le modèle anglo-saxon, d'une réflexion approfondie liée à la philosophie de la gouvernance civile de la police. Même si elle n'est pas absente, la question de savoir comment la société civile et le public peuvent influencer l'agenda policier local est assez marginale dans le modèle français. Typiquement, les Contrats locaux de sécurité – qui ne sont rien d'autre que les produits de la négociation entre l'Etat et les autorités

locales au sein des Conseils locaux de sécurité - sont signés en France par le préfet, le maire et le procureur. La société civile n'est pas partie prenante *de jure* de ce processus largement étatique.

Calqué sur la matrice britannique, le modèle anglo-saxon de police communautaire met en avant les notions de police locale autonome, de délégation de pouvoirs de police à l'échelle des autorités locales et des municipalités (parfois d'acteurs privés) et de systèmes pluriels de police. Il n'y a pas en Grande-Bretagne de police nationale, mais des polices locales – 41 au total pour l'Angleterre et le Pays de Galles – qui sont placées sous la responsabilité d'un système tripartite comprenant les « autorités de police locales », l'association des chefs de police et le Ministère de l'Intérieur. Au cœur du modèle on trouve également la problématique d'une police consensuelle (le fameux « *policing by consent* » de Robert Peel) ou, en d'autres termes, la question de l'influence des communautés locales sur la manière dont la police fait son travail dans leur quartier. Dans le discours officiel, le modèle anglo-saxon privilégie le principe de la gouvernance civile qui se décline de multiples manières : transparence et publicité, responsabilisation des services de police (« *accountability* »), consultation méthodique du public, accès aux personnes marginalisées. Un système sophistiqué, robuste et transparent de gestion et de contrôle de la performance de la police mesurant localement et annuellement la satisfaction du public vis-à-vis des services de police a été introduit en Grande-Bretagne dans les années 1980 déjà alors qu'en France ce type de gestion n'en est encore qu'au stade embryonnaire. Sensible à l'influence des communautés pour ce qui touche à l'agenda policier, ce modèle promeut des outils de contrôle civil de la police sans équivalent. Les commissions indépendantes de plaintes contre abus policiers (Angleterre, Irlande) ou Ombudsman de police (Irlande du Nord) sont à cet égard emblématiques. De même, si en France une très grande partie de l'inspection de la police est exercée par la police elle-même, en Grande-Bretagne toutes les inspections sont le fait d'un seul et unique organe civil *externe* à la police afin de garantir l'objectivité du contrôle. En matière de gouvernance civile, la différence est de taille.

Le dernier modèle de police communautaire se rencontre fréquemment sur les continents africain et asiatique. Il est étroitement lié à la notion d'autorégulation des communautés dans le contexte d'Etats faibles ou contestés. Ces polices

informelles ou sociales peuvent être liées aux chefs coutumiers – on parle de 5000 policiers tribaux en République Démocratique du Congo par exempleⁱ -, à des mouvements sociaux ou corporatistes (les *Bakassi Boys* au Nigéria issus de la classe des marchands des souks, cf. Meagher 2006), ou encore à des nouveaux leaders dans des sociétés traditionnelles (les *Sungusungu* de Tanzanie et du Kenya) confrontées à la montée de l'insécurité. Bien souvent, ces polices informelles, *de facto*, sont calées sur des systèmes de gouvernance locale et traditionnelle – les *iritongo* ou assemblées villageoises au Kenya par exemple (Heald 2007) - et peuvent, dans certains cas, se trouver régularisées par l'Etat via une loi comme c'est le cas en Tanzanie pour les *Sungusungu*.ⁱⁱ

Des miroirs de régimes politiques

Dans chacune de ces formules, la police communautaire joue un rôle différent et bien circonscrit. La *shurta mujtamaia* contrôle la société par le renseignement, la territorialisation ou encore des programmes nationaux de prévention; les Conseils locaux de sécurité français coordonnent à l'échelle locale les politiques de prévention de la criminalité; dans le modèle anglo-saxon la police communautaire se cale sur la demande sociale pour développer son agenda local; les polices informelles quant à elles fournissent des services de protection aux communautés dont elles émanent.

Avec en ligne de mire la problématique des réformes policières dans les pays en transformation, il est indispensable de réaliser que ces formules de police communautaire s'ancrent pour ainsi dire « naturellement » dans des logiques d'Etat ou, en d'autres termes, des régimes et idéologies politiques. Ainsi, le premier modèle paraît apparenté aux régimes autoritaires et à leurs avatars tels que les « autoritarismes sociaux » décrits par Wiktorowicz. Le second modèle s'inscrit quant à lui dans la logique des Etats forts qui se décentralisent et cherchent à retrouver une cohérence dans leurs politiques de prévention de la criminalité à l'échelle des municipalités via des organes locaux de concertation et de négociation. La troisième formule s'inscrit dans le contexte d'Etats qui privilégient la gouvernance civile locale et dont les Etats fédéraux sont une variante de taille. La quatrième formule est présente essentiellement dans la catégorie des Etats faibles, dotés de ressources limitées, mais dont les sociétés civiles ou traditionnelles sont par ailleurs souvent fortes et organisées.

Les formules de police communautaire ne “voyagent” pas facilement d’un type d’Etat à l’autre. L’idéologie politique nationale (la culture politique) et le régime politique (les institutions politiques formelles) sont en fait des facteurs incontournables qui dictent le cours des réformes policières possibles et fixent avec précision les contours d’une formule de police communautaire politiquement acceptable. Deux exemples devraient permettre d’éclairer ce propos.

La police de proximité en RDC et l’Etat programmé

La formule anglo-saxonne de la police communautaire paraît peu adaptée à la logique d’Etat en République Démocratique du Congo. Un modèle inspiré de l’expérience de la Grande-Bretagne n’a guère de chance de trouver un écho favorable auprès d’une élite politique dont la réflexion s’inscrit dans un champ institutionnel et culturel qui privilégie le principe de l’Etat fort et l’idée du monopole de la force publique par l’Etat central. Je ne parle pas ici de la réalité empirique et sociologique de l’Etat mais bien de l’Etat *imaginé* par les élites en charge de la reconstruction. Je parle de l’Etat programmatique si l’on veut. Comme idéologie, cet Etat programmatique nourrit les discours, alimente le raisonnement et circonscrit très précisément les contours que doit adopter normativement une réforme policière.

Les élites politiques nationales au Congo résistent ainsi à toute proposition de déléguer des pouvoirs de police aux autorités locales – un élément qui figure au cœur du modèle anglo-saxon de police communautaire. La logique de l’Etat congolais est inverse. La nouvelle constitution de la République Démocratique du Congo a en effet aboli les forces de police tribales toujours en exercice aujourd’hui et c’est un signal, s’il en faut, du fait que les élites pensent et agissent dans la logique d’un Etat moderne inspiré de l’Etat fort français. La Police nationale est née des cendres d’une multitude de polices, y compris des polices urbaines, et son caractère national et central est solidement établi par la constitution de 2005.ⁱⁱⁱ

En revanche, l’idée d’une police déconcentrée, de proximité, qui se rapproche territorialement des communautés, n’est pas controversée et s’avère même l’un des moteurs de la réforme policière en cours.^{iv} La question de la coordination locale des activités en matière de prévention de la criminalité ne manquera pas de se poser dans la perspective de la décentralisation qui se met en place depuis

Kinshasa. La nouvelle loi sur la décentralisation (2008) prévoit des délégations de compétences aux Entités Territoriales Décentralisées et la redistribution de ressources financières significatives à ces mêmes Entités. Celles-ci vont devenir du même coup des acteurs incontournables en matière de prévention de la criminalité et de cohésion sociale. Il y a fort à parier que les autorités congolaises rencontreront la même difficulté que le gouvernement français avant eux. La coordination locale de la prévention de la criminalité et des désordres conduira à repenser les institutions locales de telle manière qu'un consensus puisse se dégager localement pour coordonner les services de police avec les administrations locales. Les nouveaux outils de concertation et de coordination pourront ensuite aussi évoluer et, si possible, inclure un volet soutenu de consultation avec la société civile.

Les polices informelles et la gouvernance

Le modèle des *Sungusungu* ou des polices informelles locales convient en revanche nettement mieux à la tradition anglo-saxonne. L'idée de la délégation de pouvoirs de police aux gouvernements locaux fait partie intégrante de ce modèle et, en Afrique comme ailleurs, il se nourrit de l'histoire de l'«*indirect rule*» et des «*native police*» de l'époque des colonies britanniques (Deflem 1994). Dans certains cas, comme par exemple en Tanzanie, cette formule peut même se trouver à l'unisson avec l'idéologie dominante de l'Etat. L'idée de communautés qui assurent leur propre sécurité trouvait dans l'idéologie d'autosuffisance des villages développée par le Président Nyerere (Heald 2002) un terreau pour le moins favorable.

A l'inverse, en mettant l'accent sur les principes de la gouvernance locale et des polices locales, le modèle anglo-saxon de police ouvre le champ institutionnel et idéologique à des expériences de polices plurielles dont les polices informelles pourraient bien être partie prenante. Trouver le bon équilibre entre ce qui doit rester national et ce qui peut-être délégué constitue évidemment tout l'enjeu et les défis posés par ce modèle. Une version du modèle suggère que l'Etat central définisse les règles, les standards, et les normes de la police alors que les acteurs locaux prennent en charge l'exécution de ces politiques et la définition des priorités à l'échelle locale. C'est dans les grandes lignes le modèle adopté par l'Angleterre ou l'Allemagne fédérale par exemple. Les *Sungusungu* sont une version radicale de cette matrice de base puisqu'ils impliquent la possibilité de

standards de police différents. Ainsi, bien qu'ils soient plus proches conceptuellement du modèle anglo-saxon, le cas des polices informelles pose plusieurs défis qui expliquent que cette version soit particulièrement controversée. Comment ces polices informelles peuvent être soumises à un régime normatif et de contrôle de l'Etat central, notamment sur la question du respect des droits humains, reste la question fondamentale à laquelle il faut pouvoir répondre de manière satisfaisante.

Bibliographie

- African Movement of Grassroots non State Organizations, 2009. "Une analyse des expériences non étatiques de police de proximité en RDC ». Working Paper Series, IPES/DCAF, New York, Geneva.
- Deflem, Mathieu. 1994. "Law Enforcement in British Colonial Africa. A Comparative Analysis of Imperial Policing in Nyasaland, the Gold Coast, and Kenya", *Police Studies* 17, No 1, pp. 45-68
- Heald, S. 2007. Controlling crime and corruption from below: Sungusungu in Kenya. *International Relations* 21, No 2, 183–199.
- Heald, Suzette. 2002. "Domesticating Leviathan: Sungusungu in Tanzania". London School for Economics: *Crisis States working paper*, Série 1, No 16.
www.crisisstates.com
- Hughes, Mark. 2010. "Justice on London's streets, the Jewish way", *The Independent*, Londres (4.1.2010).
- Meagher, Kate. 2006. "Hijacking civil society: the inside story of the Bakassi Boys vigilante group of south-eastern Nigeria", *The Journal of Modern African Studies* 45, No 1, pp 89-115.
- UN-Habitat. 2000. Crime and Policing issues in Dar es Salaam. Community Neighbourhood Watch Groups: "Sungusungu", Conférence présentée à la Conference of the International Association of Police Chiefs, Durban, Afrique du Sud, 27-30 Août 2000.
- Wiktorowicz, Quintan. 2002. "Embedded Authoritarianism : Bureaucratic Powers and the Limits to Non-Governmental Organizations in Jordan". Dans *Jordan in Transition*,

édité par E. George H. Joffé. C. Hurst & Co. Publishers, London, pp. 111-126.

Wisler, Dominique et Ihekwoaba D. Onwudiwe. 2008. "Community Policing in Comparison",
Police Quarterly 11, No 4, pp. 427-446

Notes

ⁱ The African Movement of Grassroots non State Organizations (2009).

ⁱⁱ La Tanzanie a légiféré depuis 1973 sur les « milices populaires » pour tenter de régulariser un phénomène dont l'origine et l'initiative vient entièrement des communautés (Heald, 2002).

ⁱⁱⁱ Cf. Le rapport « Travaux de réflexion sur la réforme de la Police nationale » du Groupe Mixte de Réflexion sur la Réforme de la Police Nationale Congolaise institué par le Président de la République, version ronéotypée, Avril 2007.

^{iv} Cf. le document « Police de proximité en RDC » élaboré par le Comité de Suivi de la Réforme de la Police (version ronéotypée, Kinshasa, août 2009)