



HAL
open science

Pouvoir politique et Carabiniers au Chili 1990-2014 : modernisation ou démocratisation?

Antonio Frey

► **To cite this version:**

Antonio Frey. Pouvoir politique et Carabiniers au Chili 1990-2014 : modernisation ou démocratisation?. Science politique. Université Grenoble Alpes [2020-..], 2022. Français. NNT : 2022GRALH001 . tel-03648554

HAL Id: tel-03648554

<https://theses.hal.science/tel-03648554>

Submitted on 21 Apr 2022

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.

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ GRENOBLE ALPES

Spécialité : SCIENCE POLITIQUE

Arrêté ministériel : 25 mai 2016

Présentée par

Antonio FREY

Thèse dirigée par **SEBASTIAN ROCHE**, DR, Université Grenoble Alpes

préparée au sein du **Laboratoire Pacte, Laboratoire des sciences sociales**
dans l'**École Doctorale Sciences de l'homme, du Politique et du Territoire**

Pouvoir politique et Carabiniers au Chili 1990-2014 : modernisation ou démocratisation?

Political power and Carabineros in Chile 1990-2014: modernization or democratization?

Thèse soutenue publiquement le **27 janvier 2022**,
devant le jury composé de :

Monsieur SEBASTIAN ROCHE

DIRECTEUR DE RECHERCHE, CNRS délégation Alpes, Directeur de thèse

Monsieur Jacques DE MAILLARD

PROFESSEUR DES UNIVERSITES, Université Versailles-Saint-Quentin, Rapporteur

Monsieur Gustavo RAYO

PROFESSEUR, Université de Talca, Rapporteur

Monsieur David GARIBAY

PROFESSEUR DES UNIVERSITES, Université de Lyon 2 - A et L. LUMIERE, Président

Madame Anaïk PURENNE

CHARGE DE RECHERCHE, ENTPE LYON, Examinatrice



TABLE

INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1.....	9
LES CARABINIERS UNE POLICE ATYPIQUE EN AMERIQUE LATINE.....	9
1. Une police nationale centralisée.....	9
2. Le cadre institutionnel.....	9
3. Les changements des Carabiniers	10
4. Une police valorisée par la population.....	14
5. Une croissance ininterrompue du budget	16
CHAPITRE 2.....	18
APPROCHES THEORIQUES POUR CARACTERISER LES RAPPORTS ENTRE POUVOIR POLITIQUE ET POLICE.....	18
1. Les thèses de l'insularité et de l'instrumentalité	18
1.1 Les limites des deux thèses apparemment opposées.....	18
1.2 Pouvoir politique et police : une question controversée.....	23
2. Le new public management (NPM) et ses implications sur les rapports entre pouvoir politique et police	28
2.1 La performance au sein des appareils policiers.....	28
2.2 New public management : mise en tension des rapports entre pouvoir politique et administrations.....	30
2.3 Une synthèse des principes sur lesquels repose le new public management	32
2.4 Les théories de la délégation	35
2.5 Les modèles centrés sur le contrôle des agents de terrain	37
3. L'institutionnalisme centré sur les acteurs	41
3.1 Une étude qualitative ayant une portée intermédiaire.....	47
3.2 Les politiques publiques comme un processus d'interaction entre acteurs interdépendants	48
3.3 Conceptualisation	49
4. Conclusion	62
CHAPITRE 3.....	63
PRECISIONS CONCEPTUELLES	63

1. Les différentes significations associées à la notion de performance.....	63
2. La définition de la performance.....	65
2.1 La portée de la performance	66
2.2 La profondeur de la performance	69
2.3 La mesure de la Performance	73
2.4 Les outils de finalisation et de contrôle.....	76
CHAPITRE 4 :.....	81
LA METHODOLOGIE ET LE TERRAIN	81
1. Techniques pour la collecte du matériau empirique et instruments méthodologiques utilisés pour analyser le corpus	81
1.1 Les entretiens non directs	81
1.2 Instrument méthodologique : l'analyse de l'énonciation.....	83
2. Le terrain.....	87
2.1 Déroulement du terrain	87
2.2 Description du corpus	87
CHAPITRE 5.....	96
LE CADRE INSTITUTIONNEL DES CARABINIERS	96
1. Les rapports entre pouvoir politique et police dans la tradition constitutionnelle chilienne.....	96
2. La dictature militaro-policière qui redéfinit les rapports entre pouvoir politique et police	99
2.1 Des acteurs militaires et policiers de la refondation du cadre légal régissant les Carabiniers	100
2.2 Un régime de gouvernement qui repose sur l'assimilation des Carabiniers aux forces armées	102
2.3 Les forces armées et de l'ordre : des organes permanents de l'État	105
2.4 Un cadre institutionnel qui affaiblit les prérogatives présidentielles sur la police	106
2.5 Détournement du sens attribué au concept d'obéissance au pouvoir politique.....	107
3. Le rôle de la sécurité nationale dans la constitution politique de 1980	110
3.1 Significations attribuées à la doctrine de la sécurité nationale au Chili.....	111
3.2 La sécurité nationale : un pilier de l'organisation militaire de l'État	116

3.3	Les relations entre police et pouvoir politique dans ce nouveau contexte institutionnel	118
4.	<i>Les réformes à la CP de 1980 et ses conséquences pour les rapports entre police et pouvoir politique</i>	125
4.1	Les réformes à la constitution politique de 1980 de 1989	129
4.2	Les réformes à la constitution politique de 1989 de 2005	135
4.3	Le nouveau ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique	140
4.4	Un retour sous la tutelle du ministère de l'Intérieur sans changer les règles assurant l'autonomie des Carabiniers.....	143
5.	<i>Conclusion</i>	147
	CHAPITRE 6.....	154
	L'EFFICACITÉ POLICIÈRE DANS LE CONTEXTE POST-AUTORITAIRE.....	154
1.	<i>La pertinence du clivage gauche-droite pour analyser les changements</i>	155
2.	<i>Les acteurs qui façonnent les significations attribuées à l'efficacité policière.</i>	157
2.1	La Concertation des partis pour la démocratie	157
2.2	Des think tanks en quête de définir les nouveaux problèmes publics.....	165
2.3	Les forces armées dans ce contexte post-autoritaire	169
2.4	Les groupes radicalisés.....	171
2.5	Les Carabiniers.....	174
2.6	Les partis politiques qui s'opposent au gouvernement de la Concertation	177
2.7	Les maires : nouveaux acteurs de la sécurité.....	182
3.	<i>Les positions relatives des acteurs dans le contexte post-autoritaire</i>	185
4.	<i>Acteurs gouvernementaux en quête d'une amélioration de l'efficacité policière ..</i>	191
4.1	Détournement des règles imposées par la dictature : le conseil coordinateur pour la sécurité publique et la direction de sécurité publique et des informations.....	192
4.2	Amélioration des moyens pour la police	210
4.3	Des réformes législatives pour améliorer l'efficacité dans la lutte contre le terrorisme et la délinquance	219
4.3.1.	Réformer le cadre institutionnel de la police pour renforcer le contrôle politique	220
4.3.2.	Rendre plus efficace l'action publique pour faire face aux phénomènes de violence	226
4.3.3.	Rapprocher la police des populations.....	233
5.	<i>Conclusion : Les militaires mis à l'écart de la sécurité intérieure</i>	244

CHAPITRE 7.....	251
LES CARABINIERS FACE A LA MODERNISATION DE L'ÉTAT.....	251
1. La doctrine de « sécurité citoyenne » et les différentes significations associées au sentiment d'insécurité.....	252
1.1 Les think tanks proches des idées de la droite.....	252
1.2 Les acteurs progressistes.....	254
1.3 La droite tournée vers l'insécurité dans son rôle d'opposition au gouvernement.....	259
1.4 Joaquín Lavín le maire qui concurrence les Carabiniers.....	260
2. L'enjeu de la modernisation de l'État et sa déclinaison dans le secteur policier	262
2.1 Épuisement de la matrice idéologique de la Concertation.....	262
2.2 Déclinaisons de la modernisation de l'État.....	264
2.3 Le bilan des dispositifs de management du secteur public.....	266
2.4 Le décodage qu'en font les élites sectorielles policières.....	267
2.4.1. Les décodeurs des orientations venant de l'extérieur.....	269
2.4.2. Une conception de la modernisation qui évolue.....	271
3. Conclusion : une conception de l'efficacité policière tirillée par plusieurs significations.....	278
CHAPITRE 8.....	282
LES SIGNIFICATIONS DE LA PERFORMANCE POLICIÈRE.....	282
1. Le management de la performance chez les Carabiniers.....	282
1.1 Le rôle de la direction de planification des Carabiniers dans l'introduction des logiques managériales.....	282
1.1.1 Ouverture aux savoirs économiques.....	282
1.1.2 Introduction des logiques managériales.....	284
1.1.3 Un dispositif pour calculer l'offre et la demande de sécurité.....	285
1.1.4 La planification stratégique au regard des orientations du pouvoir politique.....	293
1.2 Adaptation des structures centrales et description du système de management de la performance.....	298
1.3 Développement des systèmes d'information.....	304
1.4 Implantation d'un système informatisé de recueil de l'information et rénovation des salles d'accueil au public.....	305
1.4.1. Recadrage de la fonction de soutien technologique.....	305
1.4.2. L'automatisation des unités de terrain (AUPOL).....	307
1.4.3. Un projet technologique qui vise à changer le rapport avec le public.....	308
1.5 Le rôle de l'inspection générale dans le contrôle stratégique.....	310
1.5.1. Description générale du système de contrôle de gestion.....	311

1.5.2.	Le système de contrôle de gestion et ses usages.....	312
1.6	Le management par résultats imposé par le gouvernement	316
1.6.1.	Tableaux de bord et performance policière.....	321
1.6.2.	Les faits constatés comme indicateur d'effet	321
1.6.3.	Les arrestations comme indicateur de résultat.....	324
1.6.4.	Lecture croisée des deux tableaux de bord	325
1.6.5.	Les réunions de performance pour améliorer le contrôle des autorités civiles	326
1.6.6.	Focalisation des services et contrôle des agents de terrain	327
1.6.7.	La chaîne hiérarchique renforcée sur le terrain.....	333
1.6.8.	Le rôle du bureau opérationnel dans le management de la performance.....	334
2.	<i>Conclusion : discussion sur les changements managériaux des Carabiniers.....</i>	336
	CHAPITRE 9.....	340
	<i>L'AUTONOMIE DES CARABINIERS VIS-A-VIS DU POUVOIR POLITIQUE.....</i>	340
1.	<i>L'exemple de la police de proximité chilienne pour comprendre les relations entre police et pouvoir politique</i>	340
1.1.	L'autonomie des Carabiniers brisée par la conjoncture politique.....	341
1.2.	Rééquilibrage des rapports entre police et pouvoir politique	344
1.3.	Les conceptions du travail policier mises en avant par les Carabiniers	351
1.4.	La conception de la performance policière.....	352
1.4.1.	La conception de l'efficacité policière	354
1.4.2.	Le contrôle de gestion	356
1.5.	Les relations entre police et communauté	360
1.6.	Cohérence de la police de proximité avec les priorités gouvernementales	361
1.7.	Les stratégies mises en œuvre par les élites sectorielles pour réduire les marges de manœuvre des responsables ministériels	361
2.	<i>Facteurs pouvant influencer les rapports entre police et pouvoir politique</i>	364
3.	<i>Le mécanisme de l'autonomie négociée</i>	368
3.1.	Contraste entre le modèle théorique du NPM et celui de l'autonomie négociée pour caractériser les relations entre pouvoir politique et police	370
3.1.1.	Le modèle du <i>NPM</i> (théorique)	370
3.1.2.	Le modèle de l'autonomie négociée	372
4.	<i>Conclusion : discussion finale</i>	373
	CONCLUSION	375
	BIBLIOGRAPHIE	387

INTRODUCTION

Cette étude porte sur les relations entre pouvoir politique et police dans le Chili post-autoritaire et le cadre institutionnel conçu par les acteurs dictatoriaux dans les années 1970. Conçu pour contrer les avancées du communisme dans un contexte de guerre froide, il accorda aux forces armées et aux Carabiniers un rôle politique et une autonomie croissante vis-à-vis des autorités civiles. Nous cherchons à tester les thèses dites de l'insularité et d'instrumentalité entre pouvoirs publics et appareils policiers. La première conçoit la police comme un « État dans l'État » qui résiste aux pressions venant de l'extérieur et qui agit dans son propre intérêt, tandis que la deuxième perçoit les forces de l'ordre comme un « bras armé de l'État », obéissant aveuglement aux ordres du pouvoir (Brodeur, 2003, 33-34).

Pour caractériser de telles interactions, nous proposons d'utiliser en revanche l'hypothèse de l'ambiguïté. Cette hypothèse, formulée par Jean-Paul Brodeur, postule que l'ambiguïté est une dimension délibérément entretenue par les autorités civiles et la police. Elle leur permet de pallier les difficultés auxquelles ils doivent faire face ensemble en vue de diriger un travail qui se caractérise par son imprévisibilité. Selon cette approche, le problème politique du contrôle sur la police est ainsi vu comme un prolongement des difficultés inhérentes aux organisations policières pour superviser leurs activités (Brodeur, 2003, 44).

Plus précisément, le manque de contrôle de la hiérarchie policière sur ses subalternes est lié à un travail caractérisé par l'incertitude, et qui octroie d'amples marges de manœuvre aux agents de terrain dans le processus de définition de ses tâches. Elle s'explique aussi par une intense lutte de pouvoir qui se produit au sein des appareils policiers entre chacun des métiers qui la composent. Ce conflit se traduit par l'opacité des informations. Une autre source du manque de contrôle s'explique par l'indétermination des missions accordées par la loi à la police. Cette indétermination des missions demeurant, selon Brodeur, « silencieuse » sur les manières de les accomplir. Elle transpose ainsi l'incertitude à la « substance » des

interactions entre gouvernement et appareil policier, sachant que la nature de la « médiation » entre les uns et les autres est « juridique », c'est-à-dire véhiculée par la loi (Brodeur, 2003 ; Monjardet, 1996).

Il s'avère donc que le problème politique du contrôle sur les forces de l'ordre est une conséquence directe des difficultés croissantes rencontrées pour diriger une organisation gouvernée par le pouvoir discrétionnaire des agents de terrain. Dans une telle situation où les rapports entre responsables politiques et acteurs policiers sont médiatisés par la loi, l'ambiguïté des orientations politiques s'explique par une stratégie délibérément entretenue par ces deux groupes d'acteurs afin de maintenir une « caution mutuelle » permettant d'une part, aux autorités civiles, le cas échéant, de nier ce qui a été vraiment autorisé, et aux policiers, d'autre part, d'argumenter que leur action opérationnelle ne fait que mettre en pratique l'autorisation qui leurs a été accordée (Brodeur, 2003, 44-45).

Dans cette étude de cas nous analysons ces rapports entre autorité politique et appareils policiers dans un contexte post-autoritaire régi par un régime de gouvernement et un cadre institutionnel de la police imposés par la dictature. Le gouvernement démocratique doit ainsi faire face au problème que posent, à la philosophie politique, les rapports entre pouvoir politique et police que l'on peut synthétiser sous la formule utilisée par Juvénal - le poète satirique - « mais qui gardera les gardiens ». Elle acquiert ici avec force un sens actualisé, dans le cadre d'un régime de gouvernement où les forces de l'ordre sont conçues comme un « pouvoir de sécurité » leur permettant de jouer un rôle de contrepoids du pouvoir politique (Godoy, 1996).

Notre recherche vise à montrer comment les responsables gouvernementaux et les élites sectorielles policières se sont adaptés aux règles imposées par la dictature régissant les rapports entre les uns et les autres pour mettre en œuvre l'action publique, dans un contexte marqué par la violence politique et la montée en puissance du sentiment d'insécurité ressentie par la population (Frühling, 1998, 1998b ; Dammert, 2005 ; Lazreg, 2016 ; Acevedo, 2015 ; Borquez, 2019). Une fois que nous aurons analysé la manière dont les autorités civiles et les Carabiniers ont recomposé leurs interactions dans ce contexte post-autoritaire, nous tenterons d'étudier dans un deuxième temps, les changements au sein des Carabiniers du Chili inspirés de la rhétorique du *new public management* (NPM) (McLaughlin 2007 ; Pollitt 2002). Cette

doctrine s'est transformée en un référentiel global orientant les réformes du secteur public (Christensen et Laegreid, 2001 ; Hood, 1995). Son influence grandissante permet de comprendre, dans ce pays, les changements visant à améliorer la gestion des administrations (Mella, 2011 ; Tello, 2011 ; Waissbluth et al., 2007).

Le *NPM* est utile pour étudier les rapports entre police et pouvoir politique dans la mesure où il théorise la séparation des fonctions stratégiques et opérationnelles. Ce faisant, pour améliorer le management du secteur public il propose de mettre au centre des processus de changements l'enjeu de la performance. Le *NPM* préconise une conception des changements fondée sur la séparation des tâches stratégiques et opérationnelles. Il introduit ainsi la notion de délégation, pour que les services publics puissent être responsables de la mise en œuvre des orientations politiques définies par les autorités ministérielles, tout en introduisant la nécessité de mesurer et d'évaluer leur performance, pour permettre aux dirigeants politiques de s'assurer que les administrations vont effectivement accomplir leurs engagements électoraux.

De façon complémentaire, selon le cadre théorique de l'institutionnalisme centré sur les acteurs, les définitions attribuées à la performance policière seraient le résultat des stratégies mises en œuvre par des acteurs politiques et policiers interdépendants les uns des autres, leur permettant d'influencer les règles institutionnelles qui régissent leurs interactions. Sous une telle approche, nous tentons d'aborder l'enjeu politique de la performance mis en avant par le *NPM*. Il enclenche un processus d'interaction entre les acteurs impliqués dans les changements visant à négocier les définitions de l'efficacité de la police et des manières permettant de le mesurer. Pour caractériser ces dynamiques, nous utilisons un tel cadre pour mettre l'accent sur les processus d'interaction entre acteurs interdépendants pour comprendre les résultats de l'action publique (Scharpf, 1997).

Dans notre démarche explicative nous étudions ainsi les mécanismes de négociation entre responsables ministériels et élites sectorielles policières. Ce sont ces mécanismes d'interaction qui vont nous permettre de comprendre les significations attribuées premièrement à l'efficacité policière et par la suite à sa performance. Nous souhaitons aussi dépasser le débat dichotomique ressortant de l'opposition entre la thèse de l'instrumentalité et celle de l'insularité des appareils policiers. Selon la première de ces thèses, les

significations attribuées à la performance policière seraient unilatéralement imposées par les orientations venant des responsables ministériels. Au contraire, pour l'approche de l'insularité, l'introduction des dites conceptions de l'efficacité et les manières de les mesurer seraient imposées par les administrations policières.

Au Chili, dans un contexte marqué par la modernisation de l'État chilien, la définition de la performance des appareils policiers qui se fonde précisément sur la fusion entre la fonction opérationnelle réservée aux administrations policières et la fonction stratégique, réservée aux responsables gouvernementaux. Cette conception de leurs relations serait en partie favorisée par une « technicité » et une « complexité » accrues des problèmes traités par les gouvernements. Elle entraîne d'une part une participation croissante des élites sectorielles policières dans la prise de décision stratégique réservée à la sphère politique, et d'autre part l'insertion des décideurs politiques dans le management opérationnel (De Visscher, 2004 ; Lascoumes et Le Galès, 2005).

Dans une telle situation, l'argument proposé par Cécile Vigour (2006) suggérant que la légitimité du pouvoir politique est liée à l'efficacité des fonctions réservées à l'État, souligne les enjeux politiques qui sous-tendent le contrôle de la performance des appareils en charge de telles fonctions. Sans vouloir proposer de réponse définitive à une question aussi épineuse, nous essayons de montrer que la légitimité du pouvoir politique pourrait être liée à l'efficacité policière. Il s'agit donc d'étudier les définitions associées durant la période transitionnelle (1990-1994) à l'efficacité policière, puis ensuite durant le processus de modernisation de l'État chilien influencé par les préconisations du *NPM* à la performance policière, sous l'angle des rapports entretenus entre les autorités civiles et les Carabiniers pour comprendre les changements dans un domaine de l'action publique où la légitimité du pouvoir politique pourrait être « imbriquée » avec celle des appareils policiers en raison de leur forte interdépendance.

L'introduction des rationalités managériales au sein des appareils policiers traduit ainsi un processus de légitimation lié à l'enjeu d'améliorer les capacités de l'État pour s'imposer à lui-même des normes et des valeurs lui permettant de se montrer plus efficace. Ce « souci de soi » grandissant, concept que Philippe Bezes (2009) utilise pour caractériser les changements managériaux de l'État français, pourrait revêtir - tel que le suggère Lascoumes

et Le Gales (2005) - de nouvelles formes de légitimation. Elles visent un effet « symbolique moderniste » d'un État qui revendique un contrôle accru sur les comportements des administrations.

Notre étude explore ainsi le rôle sélectif des conditions contextuelles spécifiques à la police au Chili, pour analyser les processus d'adaptation des idées inspirées du référentiel global du *NPM*. Nous souhaitons de cette façon analyser les définitions de l'efficacité policière dans trois contextes différents, nous permettant de comprendre les relations entre responsables gouvernementaux et policiers dans chaque situation particulière. Dans la première conjoncture nous étudions les relations entre pouvoir politique et police, pour comprendre comment ces acteurs vont adapter leurs rapports à un contexte post-autoritaire marqué par la réactivation de la violence politique. La deuxième configuration que nous analysons se produit dans un contexte de modernisation des Carabiniers, influencé par les préconisations du *NPM*. Et finalement, la troisième conjoncture se produit dans un contexte où la question du contrôle politique sur les appareils policiers se transforme en enjeu électoral, permettant au gouvernement de montrer un succès des instruments de la gestion par résultat.

Pour caractériser de tels rapports entre autorités civiles et élites sectorielles policières, nous proposons le concept d'autonomie négociée. Il est entendu comme un prolongement de la métaphore du chèque en gris¹ utilisée par Jean Paul Brodeur (2003) pour souligner que l'ambiguïté et l'opacité sont en fait une stratégie délibérément entretenue par les autorités civiles et par les élites policières, au sein de leurs interactions, et cela malgré un cadre institutionnel imposé par un régime autoritaire dont les Carabiniers héritent. Il accorde à ces derniers des prérogatives directes de sécurité intérieure sans passer par le contrôle politique des autorités ministérielles (Contreras et al., 2021).

Ce concept d'autonomie négociée caractérise par l'ambiguïté les rapports entretenus entre les unes et les autres. Dans un contexte de règles institutionnelles conçues par les élites sectorielles policières elles-mêmes, les stratégies suivies par les Carabiniers dans cette

¹Cette métaphore s'appuie sur l'idée d'assimiler un ordre venant du pouvoir politique à un chèque en gris, dont la signature et le montant sont suffisamment imprécis pour que le responsable ministériel puisse nier ce qui a été autorisé, mais suffisamment clair pour que le policier puisse affirmer que son action a été autorisée, menant ainsi à un litige sans fin.

période post-autoritaire vont produire, dans les faits, une réduction de leur autonomie. Ce contexte les oblige en effet à décoder les orientations politiques pour les mettre en œuvre selon leur propre conception des changements. Et c'est cette stratégie d'adaptation aux orientations politiques qui leur permet, même si cela paraît contradictoire, de conserver leur autonomie. D'autre part, les responsables ministériels vont, dans la pratique, augmenter leur contrôle sur la conduite des politiques publiques dans le secteur policier, instaurant une stratégie qui leur permet de négocier les changements.

Pour pouvoir comprendre les différents contextes institutionnels au sein desquels les acteurs politiques et policiers agissent, nous allons dans le chapitre 5 nous pencher sur le cadre hérité de la dictature régulant la police chilienne et son évolution dans le temps. Cette analyse recouvre tous les dispositifs juridiques et institutionnels conçus pour créer le « pouvoir de sécurité » précédemment évoqué et assurer la pérennité d'un tel régime de gouvernement, dont plusieurs traits sont encore en vigueur dans le pays.

Cette explication détaillée du cadre institutionnel régissant les rapports entre les uns et les autres, nous permet par la suite de comprendre les stratégies mises en œuvre par les responsables ministériels et les élites sectorielles policières pour mener l'action publique dans cette période post-autoritaire. Nous souhaitons ainsi faire émerger les dynamiques qui ont permis au gouvernement de Patricio Aylwin - le premier président de la République élu démocratiquement en 1990 - de mener le processus de transition d'un régime à l'autre, en contournant les règles imposées par les acteurs dictatoriaux pour pouvoir diriger la police.

Nous analysons donc en profondeur la politique policière du premier gouvernement démocratique (1990-1994), pour montrer qu'en dépit du cadre institutionnel instauré par le gouvernement du général Pinochet, les relations entre les Carabiniers et les autorités politiques sont marquées par l'ambiguïté, montrant des degrés inattendus de coopération dans la lutte contre la violence politique en même temps qu'une réaffirmation de leur autonomie sur leurs modes de fonctionnement. Dans un contexte post-autoritaire marqué par la menace grandissante des forces armées qui veulent reprendre le rôle qu'ils exerçaient dans la sécurité intérieure durant la dictature et renforcer leur pouvoir, nous abordons les conceptions de l'efficacité policière mises en avant par les autorités civiles et les Carabiniers pour affronter la violence politique. Nous cherchons à comprendre comment les acteurs gouvernementaux

et policiers ont défini le travail opérationnel leur permettant de combattre le terrorisme dans cette période transitionnelle (1990-1994).

Puis pour la période qui commence en 1994, une fois que la lutte contre le terrorisme porte ses fruits avec une efficacité liée à la collaboration et à l'action conjointe des autorités civiles et des Carabiniers, nous nous intéressons à l'étude des conceptions de la performance policière qui découlent d'un processus de négociation entre acteurs politiques et policiers au long de quatre gouvernements démocratiques (1994-2014).

Dans un tel processus de reconfiguration des règles héritées de la dictature, nous montrons comment les relations entre les uns et les autres sont progressivement marquées par la question de la performance policière dans un contexte général de modernisation de l'État chilien visant à améliorer la gestion du secteur public. Nous focalisons notre analyse sur certains dispositifs managériaux permettant d'optimiser la distribution des ressources policières et de définir les indicateurs de mesure de la performance, ainsi que les instruments mis en œuvre pour installer le contrôle de gestion au sein des Carabiniers.

Plus précisément, durant la deuxième conjoncture portant sur la modernisation des Carabiniers, nous allons étudier les outils de contrôle de gestion conçus et mis en œuvre par la police chilienne. La thèse de la globalisation du référentiel du *NPM* suggère la diffusion d'une formule universelle pour interpréter les changements. Cette approche est mise en question par Christensen et Laegreid (2001). Ils soulèvent en effet le caractère déterministe d'une telle perspective qui suppose que les changements sont sur un ensemble d'idées qui survivent aux processus de sélection dans chaque pays lors de leur mise en œuvre.

En revanche, nous voulons montrer que les changements inspirés du *NPM* caractérisent par un processus national d'interprétation voire de modification des concepts, des mécanismes et des instruments. Nous voulons ainsi souligner, d'une part, l'influence des contextes nationaux sur les contraintes et les opportunités qui sous-tendent les marges de manœuvre des acteurs impliqués dans les changements pour façonner les politiques publiques. Et, d'autre part, en soulevant la dimension relationnelle des changements, nous souhaitons faire apparaître les limites des conceptions unilatérales pour caractériser les modes d'interaction

entre acteurs politiques et policiers telles qu'elles ont été suggérées par les thèses de l'instrumentalité et de l'insularité.

Selon une telle perspective, les changements peuvent être analysés sous la forme d'un processus d'interaction entre acteurs qui, en raison de leur interdépendance mutuelle, se voient contraints à trouver une entente dans la conduite des politiques publiques. Cette approche, nous permet ainsi de déployer une conceptualisation des processus de négociation qui vont permettre de mettre en œuvre une conception particulière de la performance policière au sein des Carabiniers. Autrement dit, il s'agit de comprendre comment se recomposent les relations entre pouvoir politique et administration policière depuis qu'elles ont commencé à être influencées par les règles du *NPM*, transformant la question de la performance en un enjeu politique.

Pour ce faire, nous analysons notre corpus d'entretiens des acteurs politiques et policiers et de documentation administrative. A partir de l'analyse d'un tel matériel, nous soulignons l'intensification des interactions entre ces deux groupes d'acteurs, afin de comprendre la conduite des politiques publiques dans le secteur policier. Les processus de négociation sous-jacents à la mise en avant des conceptions du travail policier sont essentiels. Concevoir l'action publique comme le résultat d'interactions qui ne sont pas unilatérales - comme le préconisent les thèses de l'instrumentalité et de la subordination des appareils policiers -, nous suggère d'appréhender les changements à l'œuvre au regard des stratégies déployées par les acteurs concernés, leur permettant de s'approprier des valeurs et normes véhiculées par les outils de mesure et de contrôle de la performance.

CHAPITRE 1

LES CARABINIERS UNE POLICE ATYPIQUE EN AMERIQUE LATINE

1. Une police nationale centralisée

Dans ce premier chapitre nous allons décrire de manière résumée le système de police chilien et les changements managériaux des Carabiniers du Chili afin d'avoir une vue d'ensemble des dispositifs analysés dans cette études.

Le système de police chilien est composé d'une force qui opère dans le cadre de la « police administrative » ayant un statut militaire -les Carabiniers- et d'une police judiciaire -la police d'Investigations- ayant un caractère civil. Après un long processus de changement du cadre légal et institutionnel hérité de la dictature, achevé en 2011, les forces de l'ordre sont désormais sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. Il s'agit de deux polices nationales au mode de fonctionnement centralisé.

Le système de police chilien est issu de la tradition continentale de maintien de l'ordre, caractérisée par un mandat policier large, de missions concentrant de multiples tâches administratives et d'appareils policiers qui sont sous la responsabilité directe de l'État central (de Maillard et Savage, 2012). Les Carabiniers ont une interdiction de participer aux activités syndicales (article 2, loi organique constitutionnelle des Carabiniers, 1990). Leur caractère militaire les assujettit au devoir de servir, conférant à la police chilienne la possibilité de mobiliser ses troupes en tout temps et tout lieu. En raison de leur statut militaire ils n'ont pas de système de primes de résultat, ni d'heures supplémentaires.

2. Le cadre institutionnel

Durant les trois premiers lustres de la période étudiée (1990-2005), la police chilienne est régie par les règles imposées par le régime dictatorial. Durant cette période, les Carabiniers sont encore sous la tutelle administrative du ministère de la Défense, n'ayant aucune prérogative sur la sécurité intérieure. La constitutionnalisation de leurs missions et leur tutelle

purement administrative d'un ministère n'ayant pas d'attributions sur la sécurité publique, leur confèrent des fonctions sur ce domaine de l'action publique, sans passer par la supervision des autorités ministérielles.

Cette configuration, les rend directement dépendants du président de la République. Toutefois, le chef de l'État a dans un tel cadre des attributions diminuées vis-à-vis des Carabiniers. Le directeur de la police est inamovible dans ses fonctions et choisit les hauts fonctionnaires qui l'accompagnent.

En 2005 est mise en œuvre la plus importante réforme à la constitution politique de Pinochet (constitution politique de 1980). Désormais, les forces de l'ordre et l'armée ne sont plus les garants de l'ordre institutionnel, tandis que leurs directeurs perdent leur inamovibilité. Les Carabiniers passent sous la tutelle du ministre en charge de la sécurité publique. Ce nouveau ministère est créé en 2011 (loi 20.502 créant le ministère de l'Intérieur et la Sécurité Publique). Toutefois, leur loi organique constitutionnelle et le code de justice militaire, restent inchangés, et leurs confèrent un monopole sur toutes les questions portant sur leurs modes de fonctionnement ainsi qu'une opacité croissante sur les informations policières, assimilées encore au secret militaire.

3. Les changements des Carabiniers

Les principaux changements découlant des réformes mises en avant durant la période étudiée (1990-2014) sont listés dans le tableau 1. Le plan quadrant de sécurité préventive est la principale stratégie opérationnelle des Carabiniers. Ce plan a des traits pouvant s'assimiler à la police de proximité. Il utilise des techniques de rapprochement du public, telles que la sectorisation et la responsabilisation des agents de terrain. Toutefois, cette stratégie privilégie les activités réactives liées à la surveillance et le contrôle plutôt que celles proactives de prévention. C'est pour cette raison que nous avons caractérisé ce changement comme un processus inachevé (+/-).

Malgré cela, les changements des Carabiniers sont caractérisés par d'abondants instruments managériaux tels que les tableaux de bord, les systèmes de contrôle de gestion, les indicateurs et objectifs de performance, les réunions de performance, et encore les méthodologies leur

permettant de calculer l'offre et la demande de sécurité dans chaque secteur, afin de créer un indicateur de couverture policière². Il faut ajouter à cela le développement d'une conception managériale des services de police, qui introduit l'idée de *business unit*, permettant de mettre au centre des préoccupations de l'organisation policière, les unités chargées de délivrer les services de police auprès des usagers.

Nous observons aussi des changements dans les structures centrales et des unités de terrain permettant d'introduire, dans l'organisation, des logiques managériales. Nous soulignons la direction de planification et de développement (DIPLADECAR), chargée d'élaborer et de mettre en œuvre la planification stratégique et de diffuser les nouvelles méthodologies de travail, parmi lesquelles on compte un modèle de résolution de problème dit MICC³. Dans les unités de terrain on peut soulever le bureau opérationnel rejoignant toutes les données des Carabiniers. Ces données sont analysées par des professionnels civils pour cadrer le travail de terrain.

Les Carabiniers vont entreprendre un processus d'automatisation de la collecte des données et d'amélioration des dispositifs technologiques tels que le Mapp-commander et la main courante informatisée. En revanche, les dispositifs de redevabilité, la formation et l'adaptation des systèmes de paiement au management par résultats ne sont pas mises en avant.

²L'indice de couverture policière est calculé à partir d'un système d'équivalence sur les unités de surveillance permettant de définir l'offre de sécurité et une formule permettant de paramétrer la demande à partir de plusieurs variables socio-délictuelles.

³Modèle d'intégration des Carabiniers avec la communauté.

Tableau 1 : Changements des Carabiniers

Orientations	Carabiniers du Chili
Police de proximité (sectorisation/responsabilisation)	+/-
Tableaux de bord	X
Budgétisation par objectifs	-
Objectifs de performance affichés	X
Réunions de performance	X
Redevabilité envers le public	+/-
Unités de terrain business unit des services	X
Adaptations de structures centrales	X
Adaptations des structures territoriales	X
Réforme des corps et carrières	-
Reforme au système de rémunération	+/-
Rattachement du système de police au ministère de l'Intérieur (2011)	X
Modernisation collecte des données	X
Main courante informatisée	X
Formation	+/-
Planification stratégique	X
Rationalisation <ul style="list-style-type: none"> - Réduction tâches indues - Externalisations - Mutualisation 	+/- - -
Mapp commander	X
Système quantification offre et demande	

+/- : partiellement ; X achevé ; -inexistant

Pour les outils de contrôle, les tableaux de bord ressortant de la phase de modernisation des Carabiniers sous l'influence croissante du *NPM* contiennent des indicateurs de performance qui recouvrent le sentiment d'insécurité, la victimation ainsi que des indicateurs d'activité et de résultats construits à partir des données policières (faits constatés par la police, main courante informatisée). Dans le tableau 2, nous montrons les dimensions qui sont considérées dans la mesure de la performance, la conception de l'efficacité policière qui en découle, les tâches prioritaires ainsi que les différents niveaux qui ont été considérés.

Plusieurs des indicateurs qui ont été considérés dans les tableaux de bord et dans le système de contrôle de gestion, tels que le taux de victimation, les délits qui ne sont pas dénoncés à la police par les usagers, l'insécurité et l'accroissement des faits constatés sont innovants. D'une part, plusieurs d'entre eux sont obtenus à partir d'enquêtes qui échappent au contrôle des services de police. D'autre part, quand il s'agit des statistiques qui sont produites par ses propres services (faits constatés par la police), les sens attribués à la performance policière visent à réduire les délits qui ne sont pas dénoncés par les usagers. Dans un tel contexte, une augmentation des faits constatés par la police est jugée performante.

Toutefois, cette manière de mesurer la performance ancrée sur la réduction du chiffre noir sera changée dans le dernier gouvernement du président Sebastián Piñera (2010-2014), sous l'influence grandissante de la réforme de la police new-yorkaise (COMPSTAT) mise en œuvre dans la première moitié des années 1990. À partir de ce moment-là les faits constatés par la police sont considérés désormais comme un indicateur d'effet-impact. Dans une telle conception de la performance policière les services de police sont jugés par leur capacité à les réduire. Toutefois, dans les deux cas de figure les indicateurs prioritaires restent ancrés sur la réaction, privilégiant les activités d'application de la loi et de contrôle.

Tableau 2 : Système de mesure de la performance des Carabiniers

Mesure de la performance	Carabiniers du Chili
Dimensions	Réduction délinquance et insécurité Enquête de victimation <ul style="list-style-type: none"> • Victimation délits de voie publique • Prédicteur de victimation • Délits qui ne sont pas dénoncés • Insécurité: peur au crime Statistiques administratives <ul style="list-style-type: none"> • Système d'information territorialisée (SAIT- Mapp commander) Activités proactives /résultats <ul style="list-style-type: none"> • Taux d'arrestation • Taux de requêtes judiciaires finissant en arrestation
Conception	Réactive /contrôle /application de la loi
Les tâches prioritaires	Contrôle et surveillance
Niveaux considérés	Productions (taux d'arrestation, arrestations effectives) Résultats (faits constatés et faits qui ne son pas constatés) Impact/effets (victimation, sentiment d'insécurité)

4. Une police valorisée par la population

Au Chili, malgré une dictature marquée par la brutalité, la violence policière et les violations systématiques des droits humains, dans la période post-autoritaire les citoyens se montrent de plus en plus confiants envers leurs polices (Carabiniers et la police d'Investigations). Elles jouissent d'une légitimité considérable corroborée par plusieurs enquêtes d'opinion et de victimation, situation qui est exceptionnelle au regard du contexte latino-américain, où les forces de l'ordre sont peu valorisées par les populations.

Selon le baromètre des Amériques utilisé dans tous les pays du continent (Latin American Public Opinion Program, LAPOP, cité par Tudela, 2011, 4) dans une échelle de 0 à 100 points où zéro veut dire « aucune confiance » et 100 indique « beaucoup de confiance », la police chilienne obtient 65,7 points en 2006 puis 70,7 points en 2010. Ce dernier score (2010) occupe la première place du continent (le Canada obtiendra la deuxième place avec 62,5 points).

Dans l'enquête de victimation nationale, l'enquête nationale urbaine de sécurité citoyenne (ENUSC, 2009)⁴, les Carabiniers et la police d'Investigations sont les administrations considérées comme étant les plus fiables par le public. Presque la moitié des citoyens placent beaucoup de confiance dans leurs polices (47,2% pour les Carabiniers et 46,5%, pour la police d'Investigations). Une autre source d'information pour mesurer la confiance des appareils policiers, provient du projet Eurojustis et de l'enquête sociale Européenne (ESS, 2010). Ce même questionnaire a été appliqué au Chili en 2016, ce qui permet de comparer le niveau de confiance affiché par les Carabiniers avec celui des pays européens.

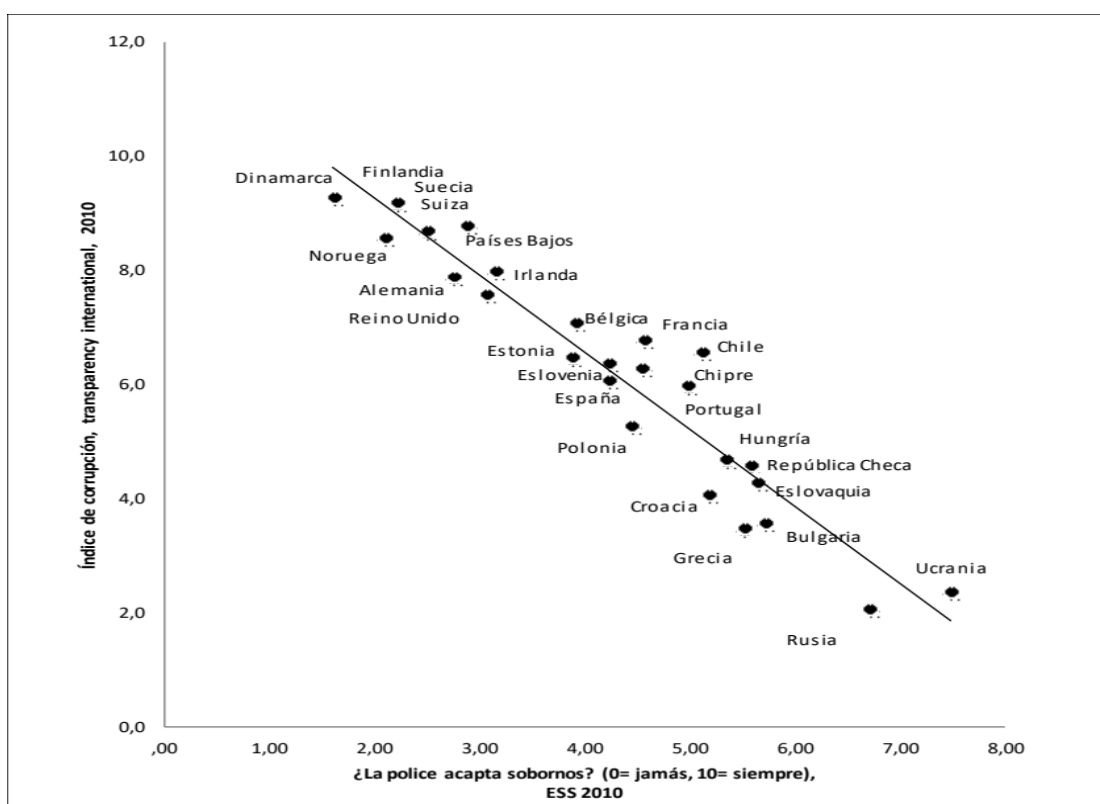
Dans le graphique 1, utilisé par Roché dans la traduction en l'espagnol de son ouvrage « De la police en démocratie » (2016)⁵ » on peut apprécier le comportement de l'indice de corruption de *transparency international* selon la perception du public sur l'acceptation des pots-de-vin (ESS, 2010 ; Eurojustis, 2016). On peut ainsi observer un haut degré de corrélation entre l'un et l'autre. Sous ce prisme, la police chilienne est placée, au côté de la France, de Chypre, du Portugal et de l'Espagne.

Ces informations montrent que, selon différentes sources, la police chilienne n'est pas aussi éloignée, sur le plan de la corruption, des pays européens, se situant à un niveau intermédiaire. Les données de l'enquête portant sur leur légitimité, l'efficacité pour l'arrestation des cambrioleurs, l'impartialité de leurs décisions, la prévention des délits violents et la discrimination (selon classes sociales et ethnies) montrent que le système de police chilien est comparable à bien des égards à celui des pays de l'Europe continentale et du sud, situé à un niveau intermédiaire de légitimité (ministère de l'Intérieur chilien, 2016). Dans ce sens, la police chilienne est atypique dans le contexte sud-américain où les polices sont plutôt caractérisées par des hauts niveaux de corruption et de méfiance du public.

⁴Enquête de victimation chilienne appliquée depuis 2003 par le ministère de l'Intérieur.

⁵La traduction a été publiée en 2019 sous les éditions, Radio Universidad de Chile : La policía en democracia, Editorial Radio Universidad de Chile, 2019.

Graphique 1 : Corruption (Transparency International) et perception du fait que la police accepte des pots-de-vin. Chaque point représente un pays (ESS, 2010 et Eurojustis, 2016). Pour le Chili, les données sur la corruption policière proviennent de l'enquête pilote sur les aspects liés à la légitimité / confiance des organes du système de justice pénal, appliquée en 2016 (Roché, 2019, 79).



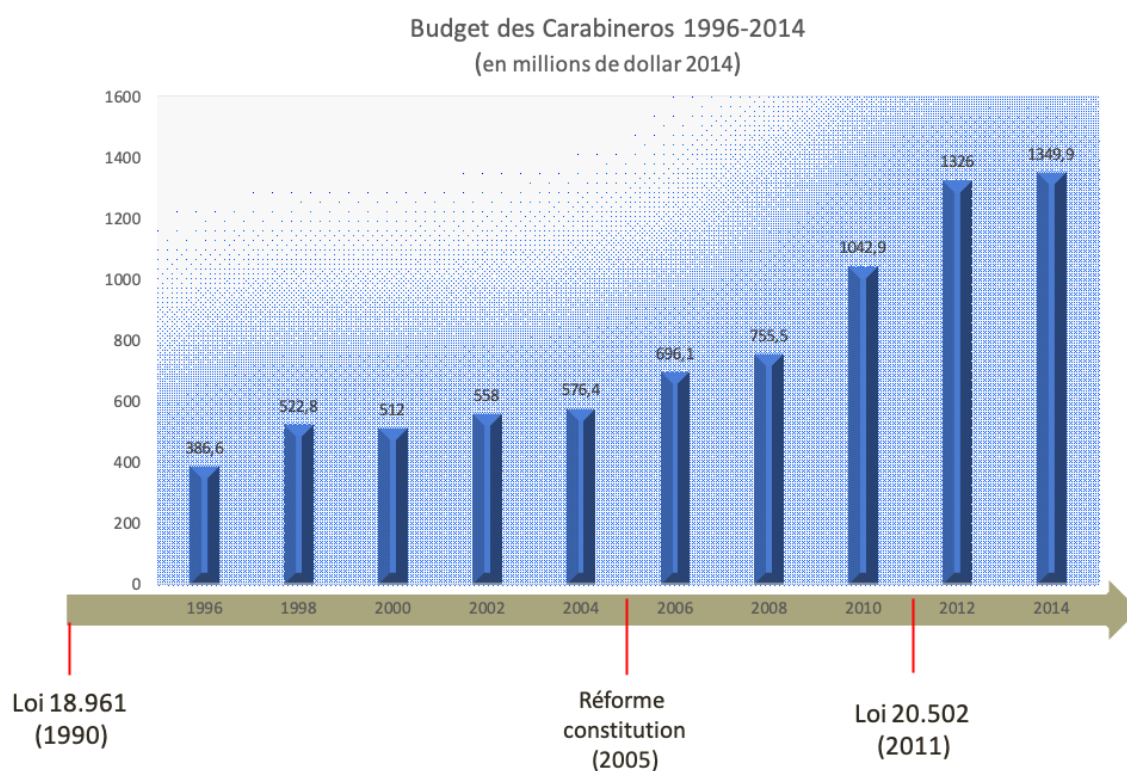
5. Une croissance ininterrompue du budget

Sur l'étendue de la période étudiée (1990-2014), les allocations de ressources pour la police chilienne ont été multipliées par presque 3,5. Entre 1990-96 leur budget a été augmenté de 86% (Frühling, 1998b, 97), tandis que pour la période 1996-2014 il affiche une croissance de 250% (ministère des Finances, 2021).

La croissance du budget des Carabiniers est ininterrompue durant toute la période analysée. Elle va légèrement décroître entre 1998 et 2000 sous les effets de la crise asiatique qui a frappé lourdement le pays et s'est fait sentir sur l'ensemble des administrations publiques

chiliennes⁶. Les effectifs de la police vont passer de 29000 à plus de 54000 policiers, soit une croissance de 90%, dans la période analysée. Ce processus de croissance des moyens pour les Carabiniers s'accompagne d'une amélioration de leur infrastructure, de leur parc automobile ainsi que l'introduction de nouvelles technologies.

Graphique 2 : Budget des Carabiniers 1996-2014*



*Construction propre à partir des budgets affichés sur le site WED du ministère des Finances chilien : <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-2129.html>

⁶La règle budgétaire de l'excédent structurel (1% du budget de l'État) oblige les gouvernements à ne pas dépenser plus de ce qu'ils collectent.

CHAPITRE 2

APPROCHES THEORIQUES POUR CARACTERISER LES RAPPORTS ENTRE POUVOIR POLITIQUE ET POLICE

Dans ce chapitre nous analysons de manière critique les thèses de l'insularité et de l'instrumentalité, couramment utilisées pour décrire les interactions entre autorités politiques et administrations policières. Dans un deuxième moment, nous tentons de montrer la pertinence de l'hypothèse de l'ambiguïté formulée par Jean Paul Brodeur (2003). Cette ambiguïté serait délibérément entretenue par les uns et les autres, dont la nature juridique de la médiation entre pouvoir politique et appareil policier transforme le problème politique du contrôle sur la police en un prolongement des difficultés inhérentes aux appareils policiers pour superviser leur propre activité.

1. Les thèses de l'insularité et de l'instrumentalité

Selon Brodeur (2003, 33-45) deux thèses sont couramment utilisées pour caractériser les relations qu'entretiennent autorités civiles et police. La thèse de l'insularité présente la police comme un « État dans l'État », c'est-à-dire comme une entité parfaitement indépendante qui résiste aux pressions venant de l'extérieur pour agir suivant des logiques qui lui sont propres. Au contraire, la police est conçue comme « un bras armé de l'État » dans le cadre de la thèse de l'instrumentalité, qui définit la force publique comme un instrument passif, agissant de manière mécanique pour répondre aux ordres du pouvoir, au service de la classe dominante.

1.1 Les limites des deux thèses apparemment opposées

La thèse de l'instrumentalité conçoit la police comme un appareil subordonné au pouvoir politique, comme une force obéissante et passive, qui exécute des ordres venant de l'extérieur. Cette thèse met ainsi en avant le caractère instrumental de l'institution policière. Elle perçoit l'appareil policier comme une entité dépourvue de toute finalité et renvoie ses fins à l'entité qui la commande : le pouvoir politique (Monjardet, 1996, 16). Elle détermine

que le but de la force publique - conçue comme un mécanisme d'application de la force - lui est donc forcément imposé de l'extérieur.

Les travaux d'orientation marxiste reprennent cette thèse (Brodeur, 2003). Ils analysent la police en privilégiant cette dimension instrumentale du pouvoir politique, pour comprendre le rôle de l'État dans la lutte des classes. Il en est de même pour les travaux d'inspiration juridique. Selon cette approche, la police est là encore un instrument du pouvoir politique dont les finalités sont définies de l'extérieur (la loi) : sa finalité est celle d'imposer les règles édictées par l'autorité politique souveraine au nom de la collectivité.

Toutefois, l'analyse de Monjardet (1996) montre que la police est tiraillée entre plusieurs dimensions. À la dimension de l'organisation et à celle de la profession s'ajoute la dimension instrumentale : cette-dernière comporte deux éléments qu'il convient de distinguer analytiquement. D'une part un élément universel commun à toute institution policière, la définissant comme l'instrument de distribution de la force, au sein d'un territoire déterminé. D'autre part un élément propre à chaque police : celui des finalités attribuées par chaque société à l'usage de la force, qui peuvent être analysées par les cadres juridiques particuliers à chaque police et les pratiques qui lui sont associées.

Selon Monjardet, les lois déterminent le cadre du recours à la force, et les pratiques renvoient aux valeurs culturelles qui soutiennent son usage. Cette dernière caractéristique rompt avec la métaphore de l'instrument. La police constitue en effet une forme d'organisation du travail, dans le cadre de laquelle s'exercent différentes professions (spécialités) qui sont en concurrence les unes avec les autres, ainsi que des mécanismes organisationnels qui permettent de détourner les objectifs imposés par la hiérarchie et le pouvoir politique. C'est en ce sens que la police possède des attributs qui s'opposent à la conception d'un instrument passif et inerte, et laissent la place aux intérêts d'une profession et d'une culture policière particulière (Monjardet, 1996, 16-17).

L'insularité analyse au contraire la police comme un appareil indépendant pouvant résister aux pressions extérieures, et notamment à celles du pouvoir politique. Cette conception, préconisant l'idée d'un « État dans l'État », est majoritairement développée par la sociologie des organisations et les sciences de la gestion (Brodeur, 2003, 34). Elle s'inspire de la théorie

wébérienne de la bureaucratie, qui conçoit les processus d'autonomisation comme une conséquence inévitable de la professionnalisation et la rationalisation des administrations.

Elle remet en question la définition des bureaucraties comme des exécutants passifs d'ordres provenant de l'extérieur, en démontrant qu'elles possèdent des marges de manœuvre internes qui influencent les décisions prises par les autorités civiles. Si l'indépendance du pouvoir politique est une caractéristique propre à chaque administration, celle de la police possède un degré d'autonomie encore plus importante selon cette approche.

Les travaux de sociologie des organisations utilisent le terme de « *police discretion* » (pouvoir discrétionnaire), comme angle d'analyse de la marge de manœuvre dont disposent les agents de terrain, de ses conséquences sur leur autonomie dans l'organisation du travail policier et des difficultés que cela génère sur l'exercice du contrôle hiérarchique. Cette marge d'initiative dont disposent les agents de bas de la chaîne hiérarchique, explique Monjardet, naît d'un mécanisme propre aux organisations policières.

Leurs effectifs sont toujours insuffisants pour répondre aux sollicitudes de l'environnement. Il s'agit de l'inversion hiérarchique, que Monjardet définit comme une propriété essentielle du travail du policier : ce dernier choisit lui-même les tâches qu'il accomplit, ne pouvant répondre à toutes celles pour lesquelles il est sollicité. Ceci le rend autonome de la hiérarchie. En effet, à cause du nombre potentiellement infini de sollicitations, dont font l'objet les unités de police, le volume de travail est toujours supérieur à leurs capacités. L'agent de terrain a ainsi recours à la sélection pour définir les tâches à accomplir.

Ce processus de sélection n'est pas déterminé par des critères objectifs permettant de hiérarchiser les priorités : chaque agent l'active selon des critères subjectifs. En ce sens l'exécutant à le pouvoir d'initiative. Même si l'ordre se transmet depuis le sommet, au sein de la chaîne hiérarchique, pour être exécuté par la base, il se produit un processus « d'inversion hiérarchique » : l'ordre de la hiérarchie est transformé par l'initiative que prend le policier sur le terrain, obligeant les supérieurs à réinterpréter ces décisions - prises sur le terrain - afin de les faire coïncider avec les prescriptions émises depuis le sommet (Monjardet, 1996, 88-98).

C'est donc un mouvement contraire à la hiérarchie (du bas vers le haut) qui caractérise, dans les organisations policières, les dynamiques associées à la marge d'initiative dont disposent les agents de terrain devant l'imprévu, obligeant tout le long de la chaîne hiérarchique à réinterpréter les activités effectivement réalisées à l'aune des directives imposées par le sommet. Ce processus de décodage est propre à toutes les polices, et permet de souligner les difficultés inhérentes au travail policier pour établir un contrôle effectif sur l'accomplissement des objectifs définis par la hiérarchie.

D'autres auteurs utilisent le concept de « pouvoir d'appréciation » (Loubet de Bayle, 2006, 306) pour décrire un processus de prise de décision qui n'est pas gouverné par des règles et qui naît du jugement personnel (Lafave, 1965, vol. 1-2, 63, cité par Loubet de Bayle, 2006, 303). Les causes de ces dynamiques propres aux organisations policières sont diverses. Les missions et les fonctions de la police sont définies, d'une part, par une entité extérieure et indépendante, la loi, qui d'autre part installe des concepts ouverts, dans les textes légaux, tels que la « protection des personnes », l'« application de la loi », la « sécurité publique », l'« ordre public » ou encore l'« investigation criminelle », requérant d'une interprétation pour être appliqués. Il s'agit en fait de « concepts très imprécis (...) vide de tout contenu opérationnel » (Brodeur, 2003, 41).

Le « pouvoir de discrétion », c'est-à-dire d'interprétation et d'initiative, réside d'une part dans l'amplitude des expressions utilisées par la loi, et d'autre part aussi dans les conséquences des décisions prises par les fonctionnaires de la police, qui ont un effet sur la vie des usagers. Ces deux facteurs combinés expliquent le « pouvoir d'appréciation » particulièrement développé dans le bas de la chaîne hiérarchique. (Loubet de Bayle, 2006, 306).

Cependant, cette indétermination s'explique aussi par certaines caractéristiques propres à l'organisation du travail policier. D'une part, dans la plupart des cas la police n'est pas sollicitée par le public pour apporter des réponses spécialisées à des problèmes spécifiques. L'usage de la force lui permet (potentiellement) d'imposer des solutions à toutes sortes de problèmes dans des contextes sociaux où le contrôle social informel a perdu sa force. D'autre part, les services de police sont ouverts 24 sur 24, les 365 jours de l'année et ont une

compétence large sur la sécurité et le maintien de l'ordre, ce qui favorise leur sollicitation dans une diversité (infinie) de situations.

Ces deux attributs propres à l'organisation du travail policier expliquent le débordement permanent de la demande par rapport à l'offre des services de police (Feltès, 2014 ; Medina, 2011 ; Monjardet, 1996). L'absence d'une définition extérieure précise du travail policier est ainsi une caractéristique structurelle des organisations policières. Elle favorise un grand nombre de sollicitudes devant être gérées dans l'urgence.

L'imprévisibilité est une autre caractéristique universelle du travail policier. Elle est déclinée dans deux sens. D'une part, sur le terrain, les activités changent en permanence, donnant aux agents un pouvoir d'appréciation sur l'évaluation des situations auxquelles ils font face et sur les réponses qu'ils peuvent y apporter. D'autre part, les interventions policières ont lieu dans le cadre de situations dynamiques et changeantes, poussant les agents de terrain à apporter des réponses de manière rapide et peu réfléchie, pouvant provoquer des dérives.

Dans un tel contexte, la culture policière renforce sa solidarité interne (l'esprit de corps) et développe un sentiment de menace envers l'extérieur, qui favorise son isolement vis-à-vis de la société. D'un point de vue organisationnel, l'imprévisibilité caractéristique universelle du travail policier, montre que les appareils policiers ne peuvent pas être conçus comme des instruments subordonnés à la rationalité du pouvoir politique.

Autrement dit, la police constitue donc une organisation qui produit des mécanismes permettant de neutraliser son instrumentalisation (Monjardet, 1996, 17). Le processus de sélection peut se comprendre comme une conséquence de l'intersection entre la dimension normative du travail policier (les ordres émanés du sommet) et la dimension opérationnelle dont l'imprévisibilité des sollicitudes est la règle (la demande), c'est-à-dire entre la dimension du contrôle et la dimension de l'autonomie, tiraillant l'activité policière.

Selon Monjardet, l'agent de terrain procède donc à une manipulation des événements, qui consiste à diminuer les tâches prescrites (dimension normative venant du haut) pour pouvoir répondre à l'imprévisibilité de la demande (dimension opérationnelle venant du bas) (Monjardet, 1996, 41-46). Cette large marge de manœuvre dont disposent les policiers amène

certaines chercheurs à soulever les difficultés pour assigner des objectifs par voie hiérarchique (Ericson, 1982), soulignant ainsi les problèmes d'asymétrie d'informations qui existent entre décideurs et exécutants au sein des appareils policiers. Les ouvrages spécialisés considèrent l'ensemble de ces comportements, dans les réformes de la police, comme négatifs, dans la mesure où ils font partie d'une culture policière résistante aux changements et réfractaires aux contrôles internes et externes.

Plus précisément, les difficultés rencontrées par la hiérarchie policière pour superviser l'autonomie des agents de terrain sont transposables aux défaillances rencontrées par le pouvoir politique pour contrôler les administrations policières (Brodeur, 2002, 44). Selon Brodeur, la combinaison entre la difficulté du contrôle politique sur la police et la nature juridique de la médiation entre police et pouvoir politique permet de comprendre la métaphore du chèque en gris, pour illustrer l'ambiguïté des consignes venant du pouvoir politique, formulées de manière suffisamment confuses pour permettre au responsable ministériel une « dénégarion » de ce qui a été accordé et à la police de fournir une preuve de ce qui a été autorisé (Brodeur, 2003, 43-45).

D'autre part, tel que le souligne Brodeur, la thèse de l'instrumentalité comme celle de l'insularité, couramment utilisées pour caractériser les relations qu'entretiennent les appareils policiers et les autorités politiques, présupposent l'idée d'un État ayant une « forte cohésion », entretenant « des rapports aussi élémentaires que l'autarcie ou la subordination ». Or l'État tel que le précise Brodeur constitue plutôt un système imbriqué formant un tout indivisible. Cet enchevêtrement ne permettrait pas de distinguer clairement ce qui revient du politique et des administrations policières dans la conduite des politiques publiques (Brodeur, 2003, 35).

1.2 Pouvoir politique et police : une question controversée

La fonction policière vise à faire respecter des règles édictées par l'autorité politique au nom de la collectivité. Cette fonction est donc consubstantielle à toute organisation politique, prenant dans les États modernes la forme d'une administration spécialisée. Les appareils policiers sont alors l'expression d'un processus d'institutionnalisation de cette fonction étant, dès son origine, indissociable du politique. De ce point de vue, la force est un moyen essentiel

au politique (Freund, 1966, 128, cité par Loubet de Bayle, 2006). Autrement dit, toute organisation politique présuppose la capacité d'exercer la fonction policière, c'est-à-dire de faire respecter les réglementations internes édictées au nom du groupe, si besoin par l'usage de la violence légitime (Loubet de Bayle, 2006, 43).

C'est donc quand se pose la question de l'origine des normes obligatoires mises en œuvre pour l'exercice de la fonction policière que le lien avec le politique apparaît. David Bayley constate ainsi qu'elles sont indissociables l'une de l'autre : "police et politique ne peuvent pas plus être séparés que la lame d'un couteau et le fil de cette lame" (Cité par Loubet del Bayle, 2006, 45).

Un autre versant de cette dichotomie entre autonomie et subordination de la police dans ses rapports avec le pouvoir politique apparaît dans la conception anglo-saxonne de la police. Elle s'oppose à ce sujet à la tradition continentale de maintien de l'ordre, dans la mesure où elle est conçue pour répondre aux demandes sociales plus qu'aux considérations politiques, et préconise donc son indépendance vis-à-vis du pouvoir politique.

Toutefois, Lévy critique cette simplification qu'il qualifie d'exagérée et infondée, puisque cette opposition entre « police du peuple » et « police du prince » omet la question centrale que nous abordons : la conception des appareils policiers, malgré ces différences, provient de choix politiques. Lévy pointe ainsi l'essence ambivalente de la fonction policière, tantôt au service du politique tantôt au service de la population. Il précise que ce sont en fait les deux versants du besoin de toute société, dont l'organisation politique est assurée par l'État, qui met en place une forme institutionnalisée de contrôle social (Loubet del Bayle, 2006).

La fonction policière étant essentielle à l'organisation politique, la radicalisation argumentative que présupposent ces deux thèses apparaît alors problématique, dans la mesure où l'une postule l'autonomie absolue des appareils policiers renvoyant à l'idée d'un « État dans l'État » et l'autre renvoie à leur subordination aveugle et passive exprimée sous la formule d'un « instrument » du pouvoir politique.

Selon Brodeur (2003), il est nécessaire de s'attacher à plusieurs caractéristiques des appareils policiers pour comprendre les rapports qu'entretiennent les administrations policières et les

autorités politiques. Premièrement, les cadres supérieures de la police ne peuvent pas avoir le contrôle des agents du bas de l'échelle hiérarchique, ce qui empêche de considérer la structure policière comme une bureaucratie wébérienne à part entière (Brodeur, 2003, 43). De ce point de vue, l'insularité s'appliquerait au personnel pris en compte individuellement, plutôt qu'à l'ensemble de l'appareil policier, comme structure. Toutefois, Brodeur, nous rappelle qu'étant donné que « la nature de la médiation » entre police et pouvoir politique est juridique : le pouvoir politique évite de répondre aux actions de la police en partie à cause des difficultés associées à la supervision des appareils policiers évoquées plus haut.

Certains auteurs proposent d'ailleurs d'attribuer à la police une pleine autonomie sous le constat que les autorités politiques ont renoncé à leur contrôle (Marshall, 1979, 60-61, 1984, 144 ; Sanction, 2012, cité par Roach, 2018). Cette difficulté de contrôle se transpose donc à la sphère politique, dans la mesure où c'est le pouvoir politique qui définit la police de l'extérieur. Elle a pour conséquence le renoncement à la transparence des rapports qu'entretiennent les uns et les autres et le maintien de relations « délibérément ambiguës », constitue en fait une garantie de protection mutuelle. Elle s'est convertie, au fil des années, en une doctrine dite de la « *plausible deniability* » (Brodeur, 2003, 44).

Le contenu des ordres est suffisamment imprécis et général (Brodeur utilise la métaphore du « chèque en gris » déjà évoquée) pour permettre aux autorités politiques de se déclarer postérieurement irresponsables, et aux policiers de plaider que leur action a bien été fondée sur une instruction émanant du pouvoir politique. Telle est donc selon Brodeur la nature des rapports entre autorité politique et police : des directrices rédigées de manière générale, donnant lieu à un pouvoir d'appréciation et d'initiative des policiers sur les contextes où ils agissent. (Brodeur, 2003, 43-46).

La création formelle des appareils policiers présente donc dès son origine cette tension entre autonomie et subordination au pouvoir politique. La création de la police métropolitaine de Londres en 1829, suscite ainsi la méfiance de certains secteurs, en raison des risques d'instrumentalisation par le gouvernement. Dans un tel contexte, Robert Peel et ses collaborateurs isolent délibérément la police du contrôle politique. Pour ce faire ils développent une conception professionnelle de la police responsable devant la loi, puis, ils

introduisent des réglementations qui restreignent la participation du gouvernement dans les questions policières (Chakrabarti, 2008, 368).

Ce débat s'est rendu d'actualité depuis les déclinaisons apportées par Lord Denning⁷ qui en 1968 préconisent l'indépendance de la police, sur fond du droit coutumier. Pour ce juge anglais, la police n'est pas subordonnée au pouvoir politique, elle est responsable devant la loi qu'elle doit appliquer en toute impartialité et indépendance (Roach, 2018, 3). Ce débat sur la question de l'immixtion du pouvoir politique dans les sphères réservées à police, se pose encore avec l'introduction d'une nouvelle autorité au niveau local - *the police and crime commissioner (PCC)* -, ayant pour fonction de renforcer le contrôle civil sur de tels appareils.

Selon Roach (2018, 10) cette tension n'est d'ailleurs pas bien résolue par le *UK Policing Protocol Order*, de 2011. Tel que Roach le souligne, le paragraphe 17 dudit protocole rend redevable les fonctions policières, malgré un principe essentiel explicité dans le paragraphe 30 du même instrument, portant sur leur indépendance opérationnelle entendue comme l'un des fondements de la police britannique. Dans un tel contexte, lors de l'introduction du *PCC* les spécialistes mettent en garde contre les risques de politisation et de populisme des appareils policiers (Wood, 2016, cité par Roach, 2018). Cette question reste d'ailleurs controversée dans le contexte européen. A propos de la finalité de la police en démocratie Sebastian Roché soulève qu'elle doit produire de la confiance en défendant des « valeurs supérieures » telles que l'impartialité (Roché, 2016, 9).

L'exemple anglais montre ainsi que les définitions des relations entre décideurs politiques et policiers ne vont pas de soi et qu'elles restent controversées. Elles relancent les questions portant sur la neutralité politique de la police pour pouvoir appliquer de manière impartiale la loi. La police doit ainsi servir à l'État de droit et non pas aux intérêts du pouvoir politique (Chakrabarti, 2008, 367). Cette question essentielle à la police en démocratie avait d'ailleurs

⁷ Selon Roach (2018, 3), au RU l'équilibre entre l'indépendance et de la subordination de la police reste une question controversée. Il y a dans les lois portant sur la police des arguments pour plaider pour la subordination au gouvernement, et dans le *common law* des normes permettant de soutenir le contraire. Dans un tel contexte, Lord Denning a soutenu à la fin des années 1960 l'argument selon lequel la police ne se situe pas dans une relation maître-serviteur vis-à-vis du pouvoir politique. La police obéit à la loi, sa responsabilité retombe sur son application, contestant ainsi une décision du commissioner de la police de Londres de ne pas appliquer les réglementations portant sur les jeux de hasard.

déjà été soulevée dans l'article 12 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 :

« Art. 12 – La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force est instituée pour l'avantage de tous, et non pas pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée ».

Se pose ainsi la question des formes adéquates d'influence sur la police et des équilibres qu'il faut entretenir entre indépendance et subordination des appareils policiers pour assurer leur fonctionnement démocratique. Quels sont les domaines où les uns et les autres doivent conserver la main ? Jusqu'où et dans quelle mesure l'indépendance policière est adéquate ? Sur quels aspects de leurs fonctions la direction politique doit-elle être conservée ? Plusieurs législations assurent l'autonomie opérationnelle de la police. Or, c'est justement d'un point de vue opérationnel que l'indépendance policière peut poser problème, dans la mesure où elle soulève la question du contrôle politique dans l'utilisation des ressources publiques.

Sur cette question, il convient de souligner que pour pouvoir rendre cette autonomie opérationnelle compatible avec les standards de transparence et les responsabilités politiques qui en découlent, la commission d'enquête *Ipperwash* en Irlande du Nord propose de remplacer la formule « d'indépendance opérationnelle » des forces de l'ordre par celle de « responsabilité opérationnelle » (Roach, 2018, 7).

Plusieurs questions sont d'ailleurs encore abordées d'une manière floue dans la réglementation. C'est le cas des demandes d'information des décideurs politiques, et des obligations de la police à ce propos. La rédaction des normes montre dans certains cas que pour trancher cette question, les lois proposent des formules ambiguës. Dans de telles situations, les spécialistes revendiquent un modèle de police, permettant une mise en équilibre entre l'autonomie et la subordination des appareils policiers.

Ils proposent un cadre légal qui préserve ce qu'ils dénomment le noyau central de l'indépendance policières, c'est-à-dire leur indispensable autonomie pour traiter les questions portant sur l'application de la loi. En revanche, ils préconisent de réaffirmer les

responsabilités politiques sur la définition de la conduite des politiques policières en rendant redevables les appareils policiers envers le pouvoir politique (Roach, 2018, 2).

Quels sont les rapports que doivent entretenir les administrations policières et les autorités politiques ? Les spécialistes avertissent des dangers sous-jacents au modèle de police donnant un contrôle excessif aux autorités politiques mais aussi des dérives d'un système accordant à la police une indépendance croissante. Identifier les limites entre les fonctions propres aux uns et aux autres est encore une question controversée et un enjeu de négociation et de dispute dont la législation ne peut d'ailleurs ne pas résoudre tous les potentiels problèmes (Bayley and Sternning, 2016, 186, cité par Roach, 2018).

2. Le new public management (NPM) et ses implications sur les rapports entre pouvoir politique et police

Dans ce sous-chapitre, nous allons décrire les conséquences des préconisations du *NPM* – doctrine ayant influencée les processus de modernisation des Carabiniers du Chili- sur les rapports entre pouvoir politique et administration. Cette doctrine propose en effet d'améliorer le management du secteur public à travers la séparation des décisions dites stratégiques - réservées à la sphère politique -, de celles opérationnelles, réservées aux bureaucraties. Ce faisant, elle met au centre des processus changements la question de la performance. Nous soulevons ainsi deux mouvements simultanés qui accompagnent ces changements d'inspiration managériale. D'une part, une technicisation des relations entre pouvoir civil et police, reposant sur la neutralité des instruments de mesure et de pilotage de la performance et, d'autre part un mouvement de politisation, dans la mesure où le contrôle des administrations se transforme en un enjeu politique pour les responsables ministériels.

2.1 La performance au sein des appareils policiers

Dans plusieurs pays, les chercheurs constatent que les programmes de réforme dans le secteur policier ont adopté la rhétorique du *NPM*. Cette doctrine s'est ainsi transformée en référentiel global servant de cadre pour introduire la rationalité managériale au sein du secteur public (Schedler et Proeller, 2002,163). Selon Christopher Hood (1995) le *NPM* est un « outil de gestion », pour améliorer la productivité des services publics. Suivant cette approche

instrumentale il constitue un « *tool-kit* », utilisé pour accroître les rendements des services de police (Ritsert, 2009).

Parmi les divers instruments diffusés par cette doctrine, les systèmes de mesure de la performance policière se sont rapidement répandus. Dans un tel contexte, certains spécialistes de la police observent que les techniques de mesure et de management de la performance se sont généralisées au sein des appareils policiers (Bayley, 1994, 124-140 ; Cope et al., 1997, 448) et qu'ils se sont transformés en une caractéristique « globale » des services de police dans les pays développés et en voie de développement (de Maillard et Savage, 2012, 363).

La question de la performance policière est ainsi située au cœur des processus de changement managériaux (de Maillard et Savage, 2012, 364). Elle est d'ailleurs celle qui est considérée comme la plus importante et la plus controversée des transformations managériales des forces de l'ordre (Terpstra, Trommel, 2009, 129). Elle se généralise au sein des administrations policières (Demers et Dupont, n.d) et commence à baliser les agendas dans le secteur policier dans les pays anglo-saxons à partir du début des années 1990 (McLaughlin and Muncie, 1994 ; Martin, 2003 ; McLaughlin and Murji, 2001, cités par Terpstra et Trommel, 2009 p.128), puis, dans les pays d'Europe continentale, au tournant du XXème siècle (Terpstra et Trommel, 2009, 128).

Eterno et Silverman (2010), recensent plus de 100 départements de police aux Etats-Unis ayant adopté le modèle newyorkais de gestion par objectifs dit « COMPSTAT ». Au Royaume-Uni, les mesures de la performance basées sur des « *Assessments of Policing and Community Safety* (APACS) » se sont fortement développées durant les dernières décennies (Home office, 2009 ; de Maillard et Savage, 2012). Aux Pays-Bas, les « accords de résultats » entre le ministère de l'Intérieur et les forces régionales de l'ordre suivent la même tendance (Van Sluis et al., 2008). En Allemagne les processus de changement mettent l'accent sur l'évaluation de la performance par le biais d'indicateurs de résultats (Ritsert, 2009).

En Australie on peut observer une variété grandissante d'indicateurs et un management de la performance caractérisé par son dynamisme (Hoque, Arends et Alexander, 2004 ; Dupont, 2003). En France l'institutionnalisation du management de la performance a été favorisée par

un cadre légal instaurant les « primes aux résultats » (LOPSI, 2002), la budgétisation par objectifs (LOLF, 2006) et la « culture de la performance » (LOPPSI, 2011) (de Maillard et Savage, 2012, 375-377).

En Amérique latine, on peut souligner la mise en place d'un système de mesure de la performance policière au Chili (Frühling, 2009), ayant eu pour résultat l'introduction d'un dispositif de management de la performance dit système tactique d'analyse de la délinquance « STAD » chez les Carabiniers du Chili (2011). En Uruguay les réformes de la police nationale ont introduit l'*intelligence-led policing* et un système de gestion par résultats (Muggah et De Boer, 2019). Et encore, en Colombie, on peut souligner les tentatives pour introduire un modèle de gestion managériale innovant au sein de la police nationale (Henao et al., 2013).

2.2 New public management : mise en tension des rapports entre pouvoir politique et administrations

Cette préoccupation croissante pour la performance policière se produit dans un contexte de réajustement des relations entre responsables politiques et administrations policières. Le *NPM* préconise ainsi de redéfinir les rapports entre les fonctions de management stratégique, -réservées au pouvoir politique -, et celles du management opérationnel relevant du domaine des administrations. Ce rééquilibrage des relations entre politico et bureaucratie apparaît dans l'ensemble d'idées qui ont structuré cette doctrine. Dans un tel contexte, selon Christopher Hood (1991) le *NPM* puise ses fondements de la théorie économique des organisations (*public choice*, le modèle principal-agent et des coûts de transaction), mais aussi du managérialisme du secteur privé.

Le *public choice* relève le rôle de « filtre » des administrations, entravant la réalisation des programmes de réformes engagés par les leaders politiques auprès des électeurs (Bezes, 2005, 30). Sous le prisme d'une telle approche, les fonctionnaires détournent les politiques publiques à leur profit en raison de leur plus grande expertise et leur rôle prépondérant dans la conduite des politiques publiques. Le modèle principal-agent contribue ainsi à soulever les relations problématiques qu'entretiennent les mandants (décideurs politiques) et les mandataires (les fonctionnaires), introduisant l'idée d'asymétrie d'information.

Cette faille empêche le principal (le mandant) de porter un jugement fondé sur l'efficacité de l'organisation, renforçant ainsi sa dépendance envers un agent dont le contrôle lui échappe. D'autre part, les coûts de transaction augmentent dans le secteur public en raison des enjeux électoraux pouvant favoriser la juxtaposition des tâches stratégiques et opérationnelles (Santo et Verrier, 2007). Pour les théories économiques de l'organisation, il est donc question de séparer les fonctions de management stratégique (réservées à la sphère politique) de celles du management opérationnel (réservées aux administrations), en renforçant le pouvoir des dirigeants politiques contre les bureaucraties (Christensen et Laegreid, 2001, 65), par le biais de dispositifs leur permettant d'améliorer leurs capacités de contrôle sur les administrations.

En revanche, le managérialisme préconise l'idée de restaurer les « principes managériaux dans la bureaucratie ». Sous le prisme d'une telle perspective, l'administration est considérée « professionnelle » dans la mesure où la direction est assurée par des gestionnaires ayant la « liberté de gérer ». Ce courant préconise ainsi une « dévolution structurelle des facultés » aux gestionnaires (plus d'autonomie) et une délégation des responsabilités face aux objectifs fixés par les décideurs politiques (Christensen et Laegreid, 2001). Pour améliorer l'efficacité du secteur public il est essentiel de changer les anciennes structures pyramidales, encore dominantes dans les administrations publiques, par des structures transversales plus flexibles. Il s'agit de décentraliser les processus de prise de décisions afin de pouvoir favoriser l'autonomie des cadres directifs, en charge du management opérationnel. Influencé par une telle perspective, le *NPM* induit donc l'idée d'un renforcement de l'autonomie et du pouvoir des gestionnaires (CLAD, 2009).

Le *NPM* propose donc de mettre en œuvre un double processus. D'une part, accroître le contrôle politique sur les administrations pour les rendre redevables envers les objectifs imposés par les responsables ministériels, et d'autre part augmenter les marges de manœuvre des gestionnaires pour favoriser leur autonomie et les rendre plus efficaces dans l'accomplissement des objectifs politiques. Autrement dit, cette doctrine introduit la concurrence entre ces deux sphères en séparant et redéfinissant les rapports existants entre contrôle et autonomie à travers l'introduction de dispositifs de mesure et de management de la performance. Selon cette doctrine, ces instruments sont capables de faire coopérer ces deux sphères dans le but d'améliorer les rendements des administrations.

2.3 Une synthèse des principes sur lesquels repose le new public management

Cette doctrine vise à renforcer le contrôle politique sur les administrations, tout en favorisant l'autonomie des gestionnaires et en renforçant leur responsabilité envers les rendements des organisations qu'ils dirigent. Le *NPM* préconise ainsi de favoriser la centralisation pour assurer un contrôle effectif des administrations et, en même temps, de renforcer la décentralisation au sein des organisations pour améliorer les capacités de conduction des administrations. Ces deux mouvements, apparemment opposés, améliorent les capacités du secteur public pour accomplir les objectifs imposés par les décideurs politiques.

Le *NPM* postule qu'il est plus efficace de séparer les fonctions politiques de celles de l'administration plutôt que de les maintenir intégrées (Boston et al., 1996). Pour Christensen et Laegreid (2001), il existe ainsi un « conflit » au sein même du concept caractérisé par l'amélioration simultanée du contrôle politique et de l'autonomie administrative. Sous une telle perspective, le *NPM* est une « épée à double tranchant » préconisant, en même temps, plus de contrôle politique et plus d'autonomie administrative. Il présuppose, à l'image du modèle principal-agent, des objectifs divergents les uns des autres, introduisant ainsi la notion de méfiance et de concurrence au sein des relations politico-administratives.

Ce faisant, il introduit la notion de délégation pour que les administrations se rendent responsables de la mise en œuvre des programmes politiques, tout en faisant surgir la nécessité de mesurer et d'évaluer leur performance pour permettre aux dirigeants politiques d'assurer l'accomplissement des engagements électoraux. Ces informations sur les rendements des organisations aident la prise de décision au niveau stratégique, améliorant la capacité des décideurs politiques pour définir les buts et les objectifs des administrations. Toutefois, elles sont aussi évaluées afin d'aider la prise de décision au niveau opérationnel pour permettre aux gestionnaires d'améliorer l'efficacité des services dont ils sont responsables.

L'approche managériale propose ainsi une nouvelle architecture du contrôle sur la performance, permettant à la sphère stratégique d'entreprendre une régulation des administrations afin qu'elles puissent accomplir leurs objectifs. En ce sens, le système de

contrôle de la performance peut être considéré comme une contrepartie indispensable de la décentralisation des centres de décision (Santo et Verrier, 2007).

Pour mieux appréhender les mécanismes sur lesquels repose la modification des rapports entre politique et administration, nous proposons de comprendre cette doctrine à partir de certains principes permettant de caractériser un tel rééquilibrage. Premièrement, comme nous l'avons souligné, il affirme le principe de la SÉPARATION des tâches politiques et administratives, c'est-à-dire qu'il introduit la nécessité de différencier le management stratégique réservé à la sphère politique du management opérationnel, propre au domaine des administrations (Christensen et Laegre id, 2001 ; Boston et al., 1996 ; CLAD, 2009 ; Bezes, 2005 ; Hood, 1995 ; Pollitt, 1995).

Le deuxième principe découlant du premier, consiste à mettre SOUS TENSION les relations entre pouvoir politique et bureaucratie. Le management stratégique et opérationnel sont ainsi présentés comme des antagonistes. L'élément théorique sous-jacent à ce postulat vient du fait que le *NPM* emprunte au modèle principal-agent une conception de l'organisation vue comme une chaîne de relations de méfiance qu'il prétend faire coopérer à travers un double mouvement qui consiste à accroître à la fois le contrôle politique sur les administrations et les marges de manœuvre des gestionnaires en leur accordant plus d'autonomie.

Le troisième principe consiste à un RÉÉQUILIBRAGE des relations politico-administratives. Pour être plus efficace dans le secteur public, la délégation des engagements électoraux que les décideurs politiques confient aux administrations, impose un rééquilibrage entre contrôle et autonomie. La sphère politique définit les orientations et s'assure de contrôler leur mise en œuvre tandis que les administrations s'occupent de leur déclinaison opérationnelle en se rendant responsables des objectifs imposés par les autorités politiques.

Le quatrième principe est une conséquence directe de ce rééquilibrage entre contrôle et autonomie. Il consiste à installer à tous les niveaux de l'organisation l'impératif de la mesure de la PERFORMANCE, pour favoriser le pilotage et l'évaluation des activités opérationnelles (Hood, 1995). Ce principe porte sur deux mouvements apparemment contradictoires. Il déclenche, d'une part, un processus de « technicisation » des relations

entre politique et administration dans la mesure où les instruments pour mesurer la performance ont la capacité (potentielle) de surmonter les problèmes d'asymétrie d'information.

En ce sens, le *NPM* est caractérisé par un cinquième principe qui est celui de la DÉPOLITISATION des relations entre politique et bureaucratie, soulevant ainsi le rôle neutre et universel des instruments de contrôle et de pilotage de la performance. En revanche, l'introduction de dispositifs de contrôle sur les administrations comporte aussi des enjeux politiques. La délégation transforme la question du contrôle sur les administrations en un objet de légitimation politique. L'efficacité du contrôle peut ainsi avoir un effet symbolique de « succès politique », produisant une légitimité relevant d'une « image moderniste », permettant aux responsables politiques de montrer qu'ils maîtrisent les administrations. Nous pouvons ainsi mettre en lumière un sixième principe du *NPM*, consistant à un mouvement de POLITISATION des rapports politico-administratifs (Lascoumes et Le Galès, 2005).

La *NPM* serait ainsi lié à une transformation majeure de l'État que certains auteurs qualifient de « réajustement » (Delley, 1997), d'autres de « réorientation » ou de « rééquilibrage » (Le Nédic, 2009) et encore de « réinvention » (Bezes, 2009) des rapports entre politique et bureaucratie. Le *NPM* pourrait ainsi s'inscrire dans l'évolution des nouvelles formes de légitimation permettant aux pouvoirs politiques et aux administrations de renforcer leur autorité (Santo et Verrier, 2007).

Cette transformation des modes de légitimation permettrait de passer d'une logique « interventionniste » où l'État prend en charge les problèmes sociétaux, à un État « managérial » ou « propulsif », ancré sur le recours à l'application de règles et de normes incitant les acteurs à coopérer afin de pouvoir accomplir des objectifs collectifs (Delley, 1997 ; Lascoumes et le Galès, 2005).

De ce point de vue, nous pouvons dire que le *NPM* nie l'abolition des administrations. Toutefois, il prend au sérieux les limites de l'État pour faire face à la complexité grandissante de la société, montrant ainsi l'épuisement du modèle dirigiste. Cela impose « des transformations radicales » dans l'organisation du secteur public. L'État doit ainsi se donner

les moyens pour assurer le contrôle des tâches qu'il délègue aux administrations sans jamais perdre de vue les impératifs d'efficacité et d'efficacités.

Autrement dit, le *NPM* postule que le rôle de contrôle réservé au management stratégique doit s'accompagner d'une autonomie croissante au niveau opérationnel, requérant en contrepartie une responsabilité accrue des managers dans le secteur public (délégation), envers les résultats attendus par les responsables gouvernementaux (Delley, 1997). On peut ainsi dénommer les axes sur lesquels se structure cette doctrine : « *political control* » sur la définition des objectifs et le contrôle de la performance des administrations (centralisation) ; « *free to manage* » pour les administrations (autonomie) et « *exit option* » pour les usagers (décentralisation) (Hood, 1995).

2.4 Les théories de la délégation

A l'instar des problèmes de contrôleur faible, Huber et ses collaborateurs (2011) constatent que dans les démocraties modernes la complexité des problèmes face auxquels les États sont confrontés rendent de plus en plus difficile la prise de décision pour les décideurs politiques. Ces chercheurs constatent en revanche, depuis les années quatre-vingt, une professionnalisation croissante des bureaucrates qui a permis d'améliorer leurs capacités pour mener la conduite des politiques publiques.

Dans un tel contexte, les autorités politiques vont déléguer de manière croissante des responsabilités sur les responsables au sein des administrations. Or, cette délégation sous-tend une perte de contrôle sur l'action publique (Huber and Shipan, 2011, 1-2). Les recherches vont donc se pencher sur le modèle principal-agent pour se focaliser sur les problèmes auxquels sont confrontés les acteurs en charge de définir les orientations stratégiques (principal) quand ils se retrouvent en situation de dépendance envers les acteurs bureaucratiques en charge de les appliquer (agent).

Le modèle présuppose qu'il y a un conflit d'intérêts entre les décideurs politiques et les bureaucrates. Le responsable politique cherche à changer les comportements des bureaucrates pour assurer l'accomplissement des objectifs politiques, tandis que les bureaucrates visent à détourner ces objectifs dans leur intérêt (Winter, 2003). La nature des

objectifs des uns et des autres pourrait donc être contradictoire en raison de l'asymétrie de l'information existante entre décideurs politiques (principal) et bureaucrates (agents).

Cette situation favorise les bureaucrates qui possèdent une expertise, provoquant ainsi un conflit potentiel entre leur savoir-faire et l'accomplissement des objectifs politiques. A partir d'un tel constat vont se développer les théories de la délégation. Elles vont mettre en évidence les problèmes liés à la supervision dans la conduite des politiques publiques et vont s'interroger sur le rôle des dispositifs d'incitation pour résoudre les problèmes de coopération (Epstein and O'Halloran 1994, 1999 ; Bawn 1995 cités par Huber and Shapin, 2011, 5).

De nombreuses recherches vont donc se pencher sur les stratégies déployées par les autorités politiques pour contrôler le comportement des bureaucrates. Fidèles aux prémices de la théorie du choix rationnel, elles vont constater que les responsables politiques accordent plus ou moins d'autonomie aux bureaucrates en fonction de leurs propres intérêts.

Quatre hypothèses vont être testées. Deux d'entre elles vont tenter d'expliquer les mécanismes de fonctionnement des dispositifs d'incitation ex-ante : a.1) le principe d'incertitude souligne que les autorités politiques, quand elles sont confrontées à l'incertitude sur les résultats de l'action publique, accordent plus d'autonomie aux bureaucrates pour obtenir de meilleurs résultats (Epstein and O'Halloran 1994, 1999 ; Bawn 1995, cités par Huber and Shapin, 2011 :5), et b.1) le principe de l'allié postule que quand les préférences des uns et des autres convergent, les autorités politiques obtiendront de meilleurs résultats en accordant plus d'autonomie aux bureaucrates (principe de l'allié).

Deux autres hypothèses vont être testées pour rendre compte des mécanismes de contrôle ex-post : a.2) dans la mesure où les instruments de pilotage sont plus efficaces, les décideurs politiques accordent une plus grande autonomie aux bureaucrates (principe de pilotage) (Bawn 1997 ; Epstein and O'Halloran 1994 ; Gailmard 2002 ; Huber and Shipan 2002 ; Bendor and Meirowitz 2004, cités par Huber and Shapin, 2011, 5) ; Et, b.2) les autorités politiques qui se confrontent à une plus grande incertitude quant à leur continuité, accorderont moins d'autonomie aux bureaucrates pour tenter de maintenir le contrôle des politiques mises en œuvre et bloquer l'influence des nouvelles autorités politiques (Moe, 1989 ; Shepsle, 1992 ; Horn, 1995 cités par Huber and Shapin, 2011, 14).

D'autres modèles vont incorporer les capacités des bureaucraties dans les modèles explicatifs de la délégation. Ils vont montrer que les principes de l'allié et du pilotage ne fonctionnent pas dans les contextes à faibles capacités (Huber et McCarty 2004, 490-491). Dans de telles conditions, le principe de l'allié ne marche pas car au fur et à mesure que les capacités des bureaucrates se réduisent ils seront moins enclins à respecter la loi, rendant plus difficile le contrôle des responsables politiques.

A l'inverse, les bureaucrates qui ont plus de capacités sont plus enclins à respecter la loi et plus faciles à contrôler. Les responsables politiques trouvent donc plus de bénéfices à travailler avec eux, et cela malgré leurs préférences divergentes. L'explication du non-fonctionnement du principe du pilotage suit le même raisonnement. Pour les bureaucrates à faible capacité une amélioration dans l'application des dispositifs de pilotage permettra de resserrer leur adhésion aux préférences des responsables politiques, dans la mesure où les coûts du non-respect des directives augmentent. Les autorités politiques pourront ainsi utiliser l'information qui ressort de tels mécanismes de contrôle pour resserrer encore plus les réglementations permettant de réduire l'autonomie des bureaucrates à faible capacité (Huber and MacCarty, 2004, 488).

Le modèle aboutit aussi à des résultats pour comprendre les motivations qui poussent les responsables politiques à réformer les bureaucraties à faible capacité. Ils ont tout intérêt à réformer les bureaucraties à faibles capacités au fur et à mesure qu'ils acquièrent une plus grande expertise technique. Or, en même temps, ils sont moins enclins à accroître leur expérience au fur et à mesure que les capacités des bureaucraties diminuent. Dans de telles conditions, les responsables politiques tendent à politiser les bureaucraties à faibles capacités pour atteindre leur objectif politique, réduisant ainsi leurs motivations pour améliorer leurs capacités. Les responsables politiques se retrouvent donc pris au piège d'un cercle vicieux (Huber and MacCarty, 2004, 490-491).

2.5 Les modèles centrés sur le contrôle des agents de terrain

D'autres modèles incorporent les intérêts personnels des bureaucrates de terrain pour tester le succès des dispositifs de contrôle sur leur comportement. Winter (2003) conclue que les responsables politiques contrôlent mieux les activités plus visibles, c'est-à-dire celles qui

peuvent être facilement mesurées telles que le nombre de personnes ayant fait l'objet d'une prestation et le temps qui leur a été accordé.

Sur les activités moins visibles telles que les styles d'interaction avec les populations visées plus difficiles à mesurer, les modèles montrent que les autorités politiques ont moins d'emprise. En revanche, ce sont les préférences des bureaucrates qui ont la main sur leurs propres comportements. Winter, montre ainsi que les bureaucrates de terrain sont encore plus difficiles à contrôler. Cela s'explique en partie par l'intensification de l'asymétrie d'information qui favorise le développement d'un pouvoir discrétionnaire chez les agents de terrain, leur permettant de détourner de manière plus aisée les buts imposés par leur hiérarchie.

Ce constat met en évidence deux aspects fondamentaux dans la conduite des politiques publiques : d'une part, le comportement des bureaucrates possède bien une dimension politique souvent négligée par la recherche (Lipsky, 1980 ; Wilson, 1989 ; Brehem y Gates, 1999 cités par Winter, 2003) ; et d'autre part, il souligne les difficultés grandissantes auxquelles doit faire face le contrôle au fur et à mesure que la chaîne hiérarchique s'élargit et les problèmes d'asymétrie d'information s'intensifient.

Une culture policière mise à mal

Les théoriciens du choix rationnel vont appliquer le même cadre pour analyser les défaillances de la police dans un contexte de croissance de la petite et moyenne délinquance mais aussi des incivilités et des désordres urbains, expliquant en partie l'avènement d'un sentiment généralisé d'insécurité. Dans un tel contexte s'est développée une intense activité d'évaluation quant à l'efficacité des méthodes utilisées par la police (Bayley and Shearing, 2006, 586 ; de Maillard, 2009, 1197-98 ; Monjardet, 1996, 232-233). Or, cette fièvre évaluatrice se développe malgré les difficultés structurelles associées à la mesure de la performance policière (Dupont, 2003).

L'impact du travail policier reste difficile à évaluer en raison des multiples facteurs exogènes qui peuvent être associés à l'évolution de la délinquance et de l'insécurité : il est donc particulièrement difficile d'isoler – afin de pouvoir mesurer – les effets qui ressortent

uniquement du travail policier. D'autre part, les indicateurs couramment utilisés pour mesurer l'efficacité policière restent controversés, dans la mesure où ils entretiennent une relation partielle avec l'impact souhaité. Le taux d'élucidation est un indicateur construit sur des événements enregistrés par la police elle-même, ce qui diffère considérablement de la réalité et peut être modulé facilement par l'action de la police. Un délit qui n'a pas été enregistré ou qui a été enregistré d'une manière incorrecte peut ainsi faire varier les taux d'élucidation.

D'autre part, une personne soupçonnée d'avoir commis un délit par la police ne constitue pas nécessairement une preuve inéluctable de sa culpabilité. De plus, la décision de dénoncer un délit est influencée par les conditions selon lesquelles la plainte est déposée. La dimension préventive du travail policier est aussi très difficile à mettre en lien avec l'impact souhaité. Les activités préventives en l'absence d'un événement quantifiable, ne peuvent pas être mesurées. Malgré cela, l'évaluation du travail policier se développe et se traduit par de nouveaux outils de mesure et de contrôle de la performance policière (Dupont, 2003, 107).

C'est d'un contexte marqué par une volonté accrue d'améliorer les rendements du secteur policier que naît l'idée d'une culture policière universelle (Newburn, 2007 ; Waddigton, 1999 ; Westmarland, 2008 ; Loubet del Bayle, 2012 ; Bowling and Schaptycki, 2012 ; Feltes, 2006, parmi d'autres). Bien que cette question soit controversée chez les spécialistes (voir Guillén, 2015 , 84-101), cette « culture policière » serait caractérisée par une excessive autonomie (Monjardet, 1996, Bonelli, 2010 ; Loftus, 2012 ; Brodeur, 2003), une orientation vers l'action et les émotions, une tendance à ne pas suivre les ordres et, de façon plus générale, de résistance envers la hiérarchie (Chan, 1997 ; Loftus, 2012 ; Cockroft, 2013) ; un sentiment de méfiance envers l'extérieure favorisant l'esprit de corps (Feltes, 2012 ; Behr, 2010) ; et enfin, un recours aux stéréotypes dirigés sur certains groupes de la population (Loftus, 2012).

C'est ainsi développée une conception négative de la culture policière menant à un excessif pouvoir d'appréciation des agents de terrain sur les situations face auxquelles ils sont confrontés. Ainsi, pour une partie de la littérature inspirée du *NPM*, la culture policière est devenue un synonyme de comportement inadéquat pour mener les changements (Gundhus, 2017, 2). Dès lors, la professionnalisation policière a été mise en relation avec les questions

portant sur l'introduction des dispositifs externes pour contrôler le comportement des policiers (Westmarland, 2008 :255, cité par Gundhus, 2017).

Au Royaume Uni, la professionnalisation policière est d'ailleurs associée aux mécanismes de contrôle visant à réduire l'excessive autonomie des agents de terrain⁸ (Cockroft, 2015). Cette approche de la professionnalisation assure donc le bon fonctionnement de la police par l'introduction de dispositifs managériaux, permettant de renforcer le contrôle sur ces administrations. Une « bonne gouvernance » de la police, renvoie donc aux problèmes que posent le pilotage de l'efficacité et l'efficacité du travail policier. Elle présuppose l'existence d'un optimum et d'un équilibre pour réduire les coûts et améliorer leur performance, assurant ainsi une amélioration des rendements des appareils policiers.

La « bonne gouvernance » renvoie donc à l'idée de diriger les administrations policières au travers des mécanismes de contrôle et de pilotage permettant de changer les rapports entre les responsables politiques et les bureaucraties policières (Le Gales, 2008). Une telle perspective pense les réformes de la police à travers l'enjeu d'introduire des dispositifs de contrôle (Westmarland, 2008, 255, cité par Gundhus, 2017). Or, plusieurs spécialistes ont noté qu'une des caractéristiques centrales de la culture policière est sa forte résistance aux réformes imposées par le haut (top down). Les nouveaux standards et normes imposés par cette perspective centrée sur les mécanismes d'incitation telles que les indicateurs de performance et les mécanismes pour évaluer les rendements des unités de terrain peuvent produire des résistances et des détournements (Johannessen, 2015 ; Purenne et Aust, 2010 ; Matelly et Mouhanna, 2007).

⁸Gundhus (2017) note citant à Evetts (2008) que cette notion de la professionnalisation policière s'oppose à celle développée par d'autres professions, où la question de l'autonomie est valorisée prenant un sens d'autorégulation.

3. L'institutionnalisme centré sur les acteurs

L'hypothèse de l'ambiguïté pour caractériser les rapports entre pouvoir politique et police que nous avons déjà expliquée, nous rapproche plus à un cadre théorique permettant de souligner l'interdépendance des acteurs et le rapport relationnel qu'ils entretiennent avec la structure. De ce point de vue, l'institutionnalisme centré sur les acteurs, met en avant deux idées majeures pour expliquer les changements. L'influence des contextes institutionnels sur les comportements des acteurs sans les déterminer et le focus sur les processus de négociation pour comprendre les résultats de l'action publique.

L'institutionnalisme et les théories du choix rationnel reposent soit sur des structures dont les acteurs sont des porteurs, soit sur les comportements libres et égoïstes des individus pour expliquer la conduite des politiques publiques. Cependant, certaines théories permettent d'intégrer les comportements intéressés des acteurs aux structures qui influencent leurs préférences et limitent leurs stratégies. L'institutionnalisme centré sur les acteurs, développe une perspective relationnelle de l'acteur et la structure. Une telle approche conçoit les institutions comme un système de règles qui structure le cours des actions que les acteurs choisissent d'engager (Scharpf, 1997 : 38, cité par de Maillard et Kübler, 2009).

Ce système de règles influence leur interaction, dans la mesure où il façonne leurs orientations et leur capacité d'action ; les acteurs qui en font partie, leurs options stratégiques et leurs préférences ; et encore les modes d'interaction et de prise de décision auxquels les acteurs se réfèrent pour arbitrer leurs divergences (de Maillard et Kübler, 2009). Les institutions influencent les perceptions et les capacités des acteurs, mais aussi la manière dont ils interagissent. Cependant, elles n'influencent pas d'une manière déterministe leur comportement, dans la mesure où ceux-ci ont toujours différentes options disponibles pour agir (Scharpf, 1997, 39-42).

Selon cette perspective, les résultats de l'action publique ne sont ni déterminés par les règles institutionnelles, ni par l'addition d'actions ayant une intentionnalité. Les individus n'agissent pas de manière isolée et ne suivent pas, de manière mécanique, des règles et des normes. Les acteurs ont l'intention d'engager des actions rationnelles, mais leurs choix sont restreints par des règles contextuelles qu'ils tentent d'influencer. Pour ce faire, ils vont mener

des stratégies pour influencer le comportement d'autrui. Il existe ainsi une étroite relation entre les modes d'interaction des acteurs et les processus de prise de décision dans la conduite des politiques publiques.

Une telle approche souligne que la conduite des politiques publiques peut être étudiée sous le prisme de la coopération et de la coordination entre acteurs consentants. Les recherches qui utilisent ce cadre vont ainsi tenter de montrer que les actions unilatérales et hiérarchiques sont en fait rares. L'angle d'analyse porte ainsi sur les modes d'interaction et les processus de prise de décision négociés (de Maillard et Kübler, 2009). Toutefois, les institutions structurent les acteurs, dans la mesure où elles sont leur principale source d'information leur permettant de réaliser les prédictions mutuelles sur la base desquelles ils vont structurer leurs échanges.

Leurs capacités sont les ressources dont ils disposent pour mener leurs actions dans le but d'influencer les résultats des politiques publiques. D'autre part, la constellation d'acteurs est une catégorie analytique qui recouvre un ensemble d'acteurs impliqués dans une politique publique, les stratégies qu'ils mettent en œuvre, les résultats qu'ils obtiennent en les menant et leurs préférences par rapport à ces résultats. Un autre élément du modèle est constitué par « les modes d'interaction », c'est-à-dire par les manières dont les acteurs se conduisent vis-à-vis des autres, conditionnés par un système de normes institutionnelles se produisant au sein d'espaces structurés par des rapports de pouvoir.

Il s'agit donc d'un cadre théorique de moyenne portée, c'est-à-dire un modèle qui explique les processus d'interaction et ses résultats pour des situations spécifiques. Ce cadre analytique se compose ainsi d'acteurs ayant des préférences, des perceptions et des capacités. De cadres institutionnels conformant un ensemble de règles qui déterminent les stratégies disponibles, les modes d'interaction et les résultats désirés. Des constellations, réunissant un ensemble d'acteurs impliqués dans la conduite d'une politique publique qui recouvrent les options stratégiques disponibles, les résultats associés à celles-ci et les perceptions qu'ils en ont.

Autrement dit, les modes d'interaction constituent les manières spécifiques dont les acteurs interagissent dans des constellations et des cadres institutionnels particuliers. Plus précisément, chaque secteur des politiques publiques conforme une constellation d'acteurs

ayant des intérêts créés, dont les relations se produisent au sein d'un cadre institutionnel qui influence leurs comportements et le résultat des politiques publiques. L'institutionnalisme centré sur les acteurs, se focalise donc sur les contraintes et les opportunités qui structurent la marge de manœuvre des acteurs impliqués dans les processus de prise de décision, façonnant ainsi l'énonciation des politiques publiques.

Ce sont ces contraintes et ces opportunités qui recouvrent la dimension institutionnelle des politiques publiques (de Maillard et Kübler, 2009). Les acteurs ne sont donc pas libres, ils confrontent un ensemble de restrictions données par des cadres institutionnels relativement stables. Les institutions fournissent donc le cadre pour que les acteurs interagissent. Toutefois, ces interactions se réalisent dans des espaces structurés par des relations de pouvoir. La création institutionnelle est ainsi conçue comme un processus qui se déroule de manière continue, permettant aux acteurs de choisir des alternatives leur permettant de détourner les règles existantes.

Les règles peuvent ainsi changer en fonction des décisions stratégiques mises en œuvre par les acteurs impliqués dans la conduite des politiques publiques. Les institutions ne déterminent pas directement le résultat des politiques publiques, elles influencent cependant les processus de prise de décision. Autrement dit, c'est à travers les processus décisionnels que les institutions influencent les politiques publiques. Les acteurs d'une arène sont ainsi contraints par les règles d'un réseau de politique publique et certains des traits de sa matrice historique. C'est pourquoi selon cette approche, les processus de négociation sont au centre de l'action publique.

Dans une telle situation, quatre modes de coordination peuvent être envisagés. La coordination négative est un ajustement des positions pour arriver à une décision unanime de façon à ne heurter personne. Le gain de bien-être est faible et il y a des risques d'immobilisme puisqu'aucun des acteurs concernés ne cède, par crainte d'être perdant. Le marchandage est un mode de coordination qui permet de compenser les acteurs lésés par une décision, permettant ainsi de parvenir à une entente. D'autre part, la résolution de problèmes naît dans l'espoir d'obtenir des bénéfices en améliorant le bien-être social. Elle produit une délibération focalisée sur la meilleure réponse. Enfin, la coordination positive permet une

délibération permettant de définir la meilleure solution possible pour traiter les enjeux de la distribution des coûts et des bénéfices (de Maillard et Kübler, 2009).

Plusieurs travaux portant sur les politiques publiques de sécurité intérieure et sur les réformes de la police intègrent certains éléments de cette approche théorique. Flom (2018) dans son cadre analytique « économie politique de la sécurité citoyenne » propose un modèle pour expliquer les politiques publiques de sécurité en Argentine par les incitations et les contraintes auxquelles les acteurs impliqués sont confrontés. Son modèle met en avant la distribution du pouvoir pour appréhender la conduite des politiques publiques en relevant les processus de négociation, au sein duquel les acteurs impliqués déploient des stratégies dont ils disposent, dans des contextes institutionnels et politiques particuliers.

Ce cadre révèle l'influence des facteurs institutionnels et politiques sur les caractéristiques des processus de formulation des politiques publiques et sur ses résultats. Il soulève l'importance des règles préexistantes pour appréhender les limites auxquelles sont confrontés les acteurs impliqués dans les processus d'interaction, les modes d'interaction qui peuvent se produire et les types d'accords auxquels les négociateurs peuvent aboutir. Les accords intertemporels auxquels ces acteurs peuvent aboutir leurs montrent que les conséquences de leurs décisions ne sont pas immédiates et peuvent influencer les formes qu'auront les futurs échanges.

Les politiques publiques sont ainsi le résultat d'interactions répétitives où les acteurs impliqués reconnaissent que les échanges futurs peuvent se produire dans une distribution différente du pouvoir. Dans un tel contexte, les attentes d'avoir une meilleure position dans la distribution du pouvoir influence le degré de coopération des acteurs. Les facteurs politiques de leur côté sont importants pour expliquer quels types d'acteurs participent aux processus de négociation et leur poids.

Pour mieux appréhender les contextes institutionnels des pays latino-américains Flom intègre dans son cadre des caractéristiques du processus de formulation des politiques publiques telles que l'instabilité politique, la rigidité politique, l'absence de collaboration, l'iniquité dans l'application de la loi, parmi les dimensions les plus saillantes proposées dans son analyse. Enfin, son modèle incorpore aussi certaines caractéristiques des bureaucraties telles

que leur degré d'autonomie et leur capacité pour mieux appréhender les accords, auxquels les acteurs impliqués peuvent aboutir.

Hathazy (2012), étudie les réformes des Carabiniers du Chili et de la police fédérale argentine, liées à l'avènement de la démocratie dans les deux pays. Il analyse la réorientation managériale des services de police ainsi que les politiques de rapprochement du public (proximité). En s'inspirant de la théorie des champs de Bourdieu, il explore le concept de « champ policier » pour situer la réforme au sein d'espaces de lutte historiquement spécifiques ayant des rapports hiérarchiques relativement autonomes où les acteurs politiques, les administrations policières et les experts disputent l'autorité pour déterminer les changements.

Ces espaces sont structurés par une distribution spécifique du pouvoir qui accorde plus ou moins d'autorité aux acteurs impliqués et permet à certains d'entre eux d'obtenir des gains sur les enjeux en dispute. Ce cadre d'analyse est fécond, dans la mesure où il intègre la dimension politique des changements au sein même du système de prise de décision entre acteurs relativement autonomes qui luttent pour gagner en autorité. Il montre ainsi que les missions et les activités policières sous-tendent toujours un enjeu en dispute dans le champ policier. Cette analyse détermine comment les nouvelles rationalités politiques sont associées au changement, tout en intégrant les perspectives et les intérêts bureaucratiques et des groupes d'experts.

Savage et de Maillard (2012) font une analyse comparée des réformes managériales de la police en France et en Grande Bretagne en intégrant une dimension transnationale des changements avec la globalisation des préconisations du *NPM* qui incorpore les facteurs historiques, institutionnels et politiques des deux pays pour expliquer la conduite des politiques policières et leur degré d'institutionnalisation dans chacun des deux pays analysés.

Ils concluent que l'impact des discours managériaux, des formes d'organisation du travail et des instruments permettant de cadrer les comportements des agents pour obtenir des gains d'efficacité, diffèrent en France et en Grande-Bretagne dans leur portée, quant aux dimensions considérées et aux résultats affichés. Pour expliquer ces différences ils soulignent

le rôle prépondérant des cadres culturels cognitifs et normatifs qui sont à l'arrière-plan des significations attribuées à la performance policière ici et là.

Leur analyse souligne que la tradition française est imprégnée des préconisations du *Rechtsstaat*, concevant l'État comme une entité essentielle pour l'intégration sociale, dont les fonctions se concentrent sur la production et l'application des lois. Selon cette conception, les missions de la police sont définies par l'État et l'opacité des appareils policiers est acceptée. La conception britannique est plus penchée sur l'idée de l'intérêt public, cadre au sein duquel l'État est moins présent dans la société civile et les fonctionnaires sont plus enclins à jouer le rôle de serviteurs publics.

Au-delà des différentes sources théoriques sur lesquelles s'appuient ces analyses, leurs travaux se concentrent sur les modes de coordination et d'interaction entre divers acteurs rattachés à différentes entités gouvernementales, pour tenter d'expliquer leur influence sur la conduite des politiques publiques dans des systèmes de décisions conjointes, au sein de contextes régis par des règles qui cadrent leurs comportements.

Ce point de vue expose que les travaux qui s'inspirent des perspectives qui intègrent les motivations intéressées des acteurs impliqués dans les changements et les cadres institutionnels, politiques et historiques qui limitent leurs stratégies d'interactions, représentent une rupture avec les thèses antagonistes de l'instrumentalité et de l'insularité pour comprendre la conduite des politiques policières, dans la mesure où ils permettent de repenser les dynamiques de changements sous une perspective d'interdépendance et d'enchevêtrement entre acteurs politiques et policiers.

Ils ouvrent une piste pour appréhender les changements au sein des Carabiniers en relevant le rôle des interactions entre acteurs politiques et policiers qui sous-tendent les processus de négociation. Les significations attribuées à la performance policière peuvent ainsi se comprendre comme le résultat d'un processus de coordination sous-tendu par les stratégies qu'utilisent les acteurs impliqués pour façonner ces modes de coordination. Les significations attribuées d'abord à l'efficacité policière et ensuite à la performance policière seraient donc le produit des modes spécifiques d'interactions entre acteurs ayant des intérêts créés et faisant

partie d'une constellation spécifique de politique publique, dont leur rapport de force est déterminé par le cadre institutionnel et politique qui les régit.

3.1 Une étude qualitative ayant une portée intermédiaire

Ce cadre analytique privilégie la notion de logique situationnelle pour comprendre les changements dans chaque réseau de politiques publiques, au regard des relations qu'entretiennent acteurs administratifs et politiques (*network interaction*). Il considère néanmoins que chaque réseau de l'action publique est imbriqué dans une structure (*network structure*) et que celle-ci, à son tour, est insérée dans un contexte plus ample (*structural context*) qui le conditionne.

Les référentiels globaux tels que le *NPM*, ayant une emprise sur les réseaux politico-institutionnels nationaux porteurs de ces (nouvelles) rationalités, et sur les changements managériaux mis en œuvre auparavant, ainsi que sur les structures préexistantes liées à ce référentiel (*path dependence*), agissent et conditionnent les changements. Par conséquent la conjonction de ces facteurs aura des effets sur les résultats des politiques publiques et ces politiques publiques auront, à leur tour, des effets sur l'environnement non-institutionnel.

Cette approche est donc un cadre adapté aux études de cas (Marsh, 1998 cités par Zurbrigen, 2006) qui ont pour but de développer une théorie ayant une portée intermédiaire, c'est-à-dire un modèle permettant de fournir des explications dans des situations spécifiques, situant ainsi notre stratégie de recherche comme un choix sur mesure pour entreprendre l'étude approfondie sur les réseaux sectoriels des politiques publiques policières au Chili.

Dans la mesure où cette approche développe l'idée d'un discours dominant offrant une conception spécifique de la performance policière dont les acteurs d'une arène politique sont porteurs, elle permet de comprendre comment la structure d'un réseau exclue certains acteurs mais aussi certains thèmes dans la mise en œuvre de l'action publique. Ces études ayant une portée intermédiaire utilisent en général⁹ des méthodologies qualitatives qui reposent sur des techniques d'entretiens et l'analyse de discours ou de contenu.

⁹Les États-Unis font le cas d'exception

En effet, l'analyse de la distribution du pouvoir dans les rapports entretenus entre autorités civiles et élites sectorielles¹⁰ requiert de la profondeur pour pouvoir entrer dans la « boîte noire » des relations entre acteur et structure pour analyser leur impact sur les résultats des politiques publiques, nous permettant ensuite de présenter les significations de la performance policière, afin de faire ressortir le rôle explicatif des contextes et des structures institutionnelles.

3.2 Les politiques publiques comme un processus d'interaction entre acteurs interdépendants

L'institutionnalisme centré sur les acteurs, dans l'analyse des changements des Carabiniers, nous permet d'intégrer aussi bien les conditions contextuelles que les stratégies déployées par les acteurs impliqués dans les transformations. Plus précisément, il nous permet de souligner les facteurs environnementaux permettant de comprendre les rapports qu'entretiennent les décideurs politiques avec les administrations policières, favorisant ou inhibant leur entente. Nous pouvons ainsi insérer les processus de changements dans un espace de conflit/négociation où les acteurs tentent de déployer des stratégies pour influencer la prise de décision, limitées par des systèmes de règles qui influencent leurs stratégies.

De ce point de vue, les changements ne sont pas seulement le résultat de pressions (politiques) venues de l'extérieur ni d'une déclinaison que l'on pourrait attribuer directement aux intérêts des acteurs policiers impliqués dans les processus de changements. Cette théorie nous permet ainsi de soulever les processus de négociations qui sous-tendent la prise de décision pour les situer dans les structures où ils se produisent, favorisant ainsi une approche qui permet de mettre en avant le rôle des cadres institutionnels pour comprendre les modes d'interaction et leurs résultats.

¹⁰Nous empruntons ici la notion « d'élites sectorielles » mise au point par Genieys et Michel (2006), pour décrire la conformation d'acteurs agissant au sein d'un secteur des politiques publiques, bénéficiant d'une relative autonomie qui vont se regrouper autour d'un projet précis, pour diffuser un ensemble de croyances permettant de légitimer auprès des autorités gouvernementales leur idée, alors bien que le contexte socio stratégique n'est pas forcément favorable au développement d'une telle idée.

Autrement dit, notre choix se fonde sur la possibilité d'intégrer la sphère politique et administrative à notre analyse, à travers les rapports plus ou moins coopératifs qu'elles entretiennent, permettant ainsi de comprendre les changements comme un processus où les intérêts dont les acteurs sont porteurs sont façonnées par des règles contextuelles influençant leur préférence et limitant leurs stratégies, pour nous focaliser sur les contraintes et opportunités recouvrant ainsi la dimension institutionnelle qui structure les marges de manœuvre des acteurs impliqués dans le changements.

Les nouvelles rationalités articulent ainsi les rapports politico-administratifs dans un secteur (policier) qui est structuré par une distribution spécifique du pouvoir, attribuant aux uns et aux autres plus ou moins d'autorité pour mener les changements.

3.3 Conceptualisation

Dans cette sous-section, nous allons apporter des précisions sur certains concepts nous permettant d'exploiter la boîte à outils proposée par l'institutionnalisme centré sur les acteurs. Celle-ci nous apportera des explications pour l'étude des relations entre acteur et structure, en soulignant la question du pouvoir dans l'analyse du jeu politique (Scharpf, 1997).

- La notion de logique situationnelle

Sharpf (1997) explique les changements à travers les dynamiques des actions entreprises par les acteurs en soulignant le rôle des contextes institutionnels qui influencent leurs préférences et leurs stratégies. Pour ce faire, il utilise ainsi la notion de « logique situationnelle » afin de décrire la manière dont chaque champ de politique publique fixe « un système d'interaction sociopolitique », attribuant les ressources dont disposent les acteurs et une structure d'opportunités au sein de cadres institutionnels spécifiques « *institutional setting* » qui peuvent favoriser des modes déterminés d'interaction « modes of interaction ».

Sous le prisme d'une telle perspective, les institutions ne sont pas considérées comme des structures déterministes, elles se limitent aux aspects concernant la régulation des comportements. Cette approche explique que les institutions peuvent être « modelées par des

acteurs identifiables ». Il s'agit donc d'une variable « aussi bien dépendante qu'indépendante » (Sharpf et Mayntz, 2001, 100-101).

Les institutions sont donc conçues comme systèmes de règles qui cadrent et limitent les stratégies individuelles. Cependant, ces systèmes évoluent et sont susceptibles d'être modifiés par l'action conjointe des acteurs impliqués dans l'action publique. Il ne s'agit donc pas d'une théorie explicative, mais plutôt d'un cadre nous permettant de regarder les changements en relevant certains aspects de la réalité (Sharpf et Mayntz, 2001 : 96). Sous une telle approche, les structures influencent et cadrent les comportements, mais elles ne les déterminent pas. Autrement dit, pour analyser les structures il faut faire référence aux acteurs et pour comprendre les stratégies suivies par les acteurs il faut s'en tenir aux structures.

Ce cadre souligne donc la dualité contraintes/opportunités recouvrant la dimension institutionnelle des stratégies suivies par les acteurs. Les structures sont ainsi conçues comme des systèmes de règles qui façonnent le cours des actions disponibles pour les acteurs. Ce faisant, elles structurent les interactions dans la mesure où elles influencent leurs orientations et leurs capacités d'action. Elles bornent aussi les constellations d'acteurs, c'est-à-dire la matrice de jeu désignant les joueurs, leur options stratégiques et leurs préférences puis enfin, les modes d'interactions qui arbitrent des intérêts divergents dans les processus d'interaction (Sharpf, 1997, 38). Or, l'influence des cadres institutionnelles sur le système d'interaction sociopolitique reste limitée.

Les institutions ouvrent et ferment des options et des opportunités et façonnent les perceptions et les préférences des acteurs, mais leur influence n'est pas déterministe, puisque rarement les règles institutionnelles vont prescrire une seule direction de l'action. L'institutionnalisme centré sur les acteurs introduit la notion de « logique situationnelle », pour proposer une approche dialectique dans l'analyse de l'action publique circonscrite aux stratégies déployées par des acteurs temporellement significatifs.

Cette approche propose plusieurs concepts qui nous permettent de faire ressortir les différents modes de coordination sous-jacents aux résultats de l'action publique. Il s'agit de définir les concepts les plus pertinents pour analyser la période étudiée au Chili afin de préciser les acteurs qui ont participé des interactions et les cadres institutionnels qui ont influencé leurs

comportements. Dans une telle perspective, la logique situationnelle est une catégorie analytique riche, dans la mesure où elle nous permet de comprendre l'action publique comme le produit d'interactions entre acteurs temporellement significatifs qui interagissent dans des contextes situationnels spécifiques (Cortés, 2008, 110).

Cette notion permet ainsi de soulever les différents systèmes socio-politiques au sein desquels les acteurs vont interagir. Chaque domaine de l'action publique définit ainsi un système d'interaction sociopolitique qui produit des ressources et une structure d'opportunités au sein de cadres institutionnels qui leurs sont propres, favorisant ainsi des modes spécifiques de coordination. La notion de « logique situationnelle » souligne alors le rôle analytique central des cadres institutionnels pour expliquer la conduite des politiques publiques et ses résultats.

Pour pouvoir appréhender les processus décisionnels, une telle notion propose de déployer une approche interactive des rapports entretenus entre structure et acteurs, entre constellation d'acteurs et structure, et entre constellation d'acteurs et résultat politique (Zurbriggen, 2006, 76-77). Autrement dit, la notion de logique situationnelle introduit l'idée de système d'interaction sociopolitique pour comprendre comment s'articule une constellation d'acteurs et les modes d'interaction qui lui sont propres, nous permettant ainsi de structurer notre explication en précisant différentes configurations ayant des acteurs temporellement significatifs qui vont conjuguer de manière particulière les constellations d'acteurs et les modes d'interaction dans chaque contexte.

Sous le prisme d'une telle approche, l'attention est portée sur les acteurs composés impliqués dans les politiques policières étudiées. Plus précisément, l'analyse vise à comprendre comment se conjugue une constellation d'acteurs déterminée, c'est-à-dire l'ensemble des acteurs qui participe de cette constellation avec leurs modes d'interaction (la manière dont ils se comportent les uns vis-à-vis des autres). La notion de logique situationnelle, nous permet d'apporter des explications précises sur comment s'articulent ces deux éléments (constellation et mode d'intégration) dans un système d'interaction socio-politique influencé par un cadre institutionnel particulier.

À travers ce prisme, nous tentons de déterminer les configurations montrant les différents résultats des processus d'interaction dans trois processus distincts les uns des autres ayant eu lieu au Chili¹¹. Les différents contextes analysés nous permettront d'expliquer les mécanismes selon lesquels les notions d'efficacité et de performance policière ont acquis des significations particulières tout au long de la période étudiée (1990-2014). Le but central est de pouvoir analyser les capacités de chaque système d'interaction socio-politique pour répondre au souci croissant du pouvoir politique pour contrôler les Carabiniers du Chili. Nous voudrions ainsi explorer des explications sur les résultats des interactions politiques qui en résultent, en gardant à l'esprit que celles-ci se produisent dans des contextes structurés par des relations de pouvoir et des formes de contrôle qui leurs sont propres (Jepperson, 1991, 146, cité par Bedoya, 2009).

Les différentes configurations pouvant ressortir de l'application de ce schéma analytique (logique situationnelle), nous permettent ainsi d'observer l'évolution des relations entre pouvoir politique et police, durant les périodes analysées. Cependant, ces configurations ne produisent pas forcément des processus cumulatifs et linéaires (Hathazy, 2018). L'observation des dynamiques qui se produisent au sein du secteur policier au Chili peut correspondre à la mise en œuvre de solutions pouvant apparaître avant même que les problèmes auxquels ces solutions doivent apporter des réponses émergent et vice-versa. Cela peut se produire par les interactions entre acteurs significatifs spécifiques à chaque logique situationnelle ou bien par l'émergence de circonstances contextuelles.

Nous précisons dès lors qu'il ne s'agit pas d'un modèle explicatif, mais plutôt d'une heuristique de la recherche à partir de laquelle nous allons développer notre étude de cas pour proposer des hypothèses sur les processus analysés. Tel que nous l'avons représenté dans la figure suivante (figure 1), au sein d'une logique situationnelle des acteurs interviennent dans un domaine de l'action publique. Ils sont influencés par des cadres institutionnels spécifiques à chaque contexte. La politique fixe un système d'interaction socio-politique en pourvoyant

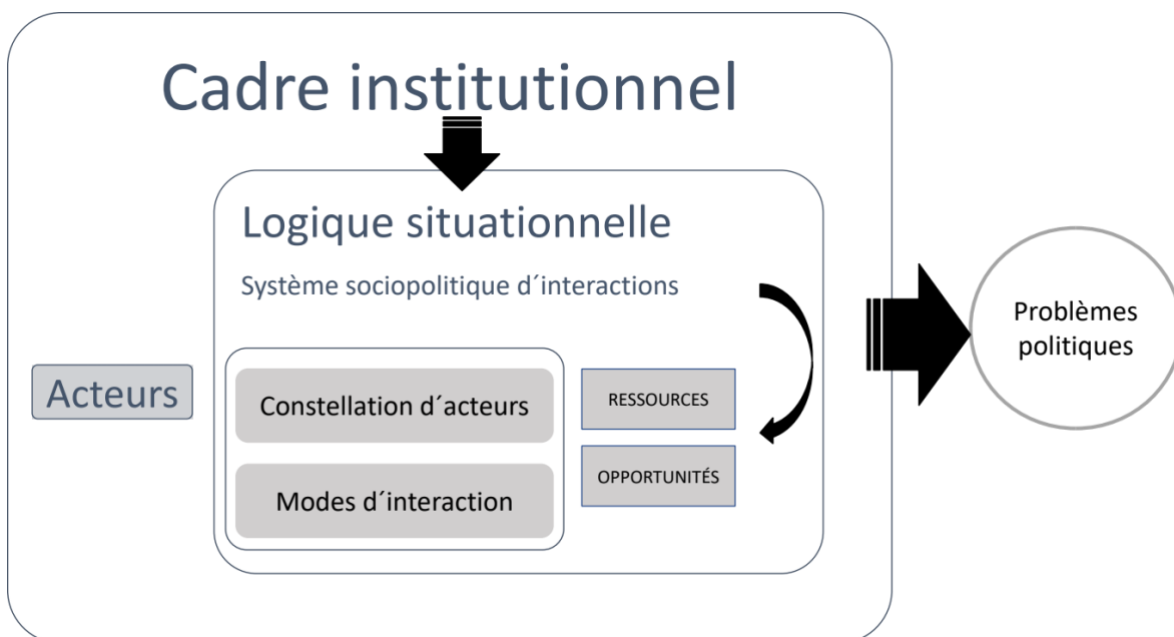
¹¹ La période transitionnelle d'un régime à l'autre, la modernisation des Carabiniers sous l'influence croissante du NPM et une dernière phase marquée par l'enjeu du contrôle politique sur les administrations policières.

des ressources et une structure d'opportunités aux acteurs, rendant plus ou moins probable le développement de modes d'interactions qui lui sont spécifiques.

La logique situationnelle est ainsi une conceptualisation qui permet d'analyse de la manière dont s'articulent une constellation d'acteurs (ensemble d'acteurs qui y participent et leurs stratégies d'action) et leurs modes d'interaction (la manière dont certains acteurs se comportent vis-à-vis des autres), pour expliquer les résultats des interactions entre acteurs collectifs (« composés ») structurés par des rapports de pouvoir et des formes de contrôle particulières. Pour entreprendre cette démarche analytique il faut cependant considérer le cadre institutionnel dans sa double dimension.

En tant que variable dépendante, car il est influencé par son héritage (*path dependence*), mais aussi en tant que variable indépendante influençant les perceptions et les évaluations des acteurs, c'est-à-dire en les conditionnant pour l'interaction. Il faut néanmoins garder à l'esprit que les cadres institutionnels influencent le comportement des acteurs mais ne les conditionnent pas, puisque les règles institutionnalisées prescrivent rarement une seule orientation de l'action.

Figure 1 : Logique situationnelle



Ce schéma analytique est donc composé de plusieurs concepts qui sont au centre de l'analyse d'une politique publique, telles que les notions d'acteurs (individuels et composés) ; cadre institutionnel ; constellation d'acteurs ; et, modes d'interaction. (Bedoya, 2009, 52). Dès lors, nous pouvons décliner leurs significations :

- Acteurs individuels

La vision de l'acteur individuel sur laquelle repose l'institutionnalisme centré sur les acteurs, diffère considérablement de la théorie du choix rationnel (Scharpf, 1997, 19-22 cité par van Lieshout, 2008), mais aussi d'une vision reposant exclusivement sur l'idée d'une « construction sociale de la réalité » (Berger & Luckmann, 1966, cité par van Lieshout, 2008). Ce cadre théorique propose une conception de l'individu qui s'écarte à bien des égards de l'hypothèse suggérée par l'économie néoclassique, c'est-à-dire d'acteurs qui sont motivés exclusivement par leur intérêt économique.

Pour l'institutionnalisme centré sur les acteurs, il est peu probable que le comportement des acteurs soit guidé uniquement par leurs intérêts personnels et qu'ils puissent saisir, d'une manière rationnelle, les gains que les opportunités leur offrent. Toutefois, l'action humaine ne peut pas être expliquée exclusivement par les croyances culturelles et les règles institutionnelles. Les individus ont leurs propres points de vue, c'est-à-dire leurs options, leurs intérêts et leurs préférences, ce qui peut les amener parfois à contourner les règles qu'ils sont censés respecter (van Lieshout, 2008, 9).

Les acteurs n'agissent pas sur la base d'une réalité objective. Leurs comportements sont guidés par les perceptions qu'ils ont de cette réalité et les rapports de cause à effet que ces perceptions présupposent. Ils ne sont donc pas déterminés uniquement par des besoins objectifs. Leurs actions s'articulent autour de leurs préférences. Ces préférences sont tiraillées, à leur tour, par des évaluations réalisées subjectivement, c'est-à-dire influencées par leurs convictions normatives. Souvent ils n'auront pas les informations suffisantes sur les situations auxquelles ils sont confrontés, ce qui ne leur permet pas de réaliser un calcul rationnel sur les coûts et les bénéfices d'une situation déterminée (van Lieshout, 2008, 8).

Sous cette perspective, les acteurs individuels ont des intentions rationnelles mais, leurs choix sont restreints par les institutions qu'ils tentent d'influencer. Pour appréhender la conduite des politiques publiques, il est donc nécessaire de se pencher sur les contraintes et les opportunités qui structurent les marges de manœuvre des acteurs impliqués dans l'action publique, leur permettant de la façonner (de Maillard et Kübler, 2009, 119).

Le paradigme de l'acteur rationnel doit donc être compris comme la force motrice initiale de l'interaction. Cependant, étant donné que leur rationalité reste limitée et qu'une grande partie de leurs actions est ancrée sur leurs croyances, l'action intentionnelle ne peut pas être analysée sans faire référence à la signification subjective que cette action a pour l'acteur impliqué (Scharpf, 1997, 20 ; 60, cité par van Lieshout, 2008, 8).

Dans les politiques publiques, une grande partie des décisions est ancrée sur des croyances façonnées culturellement, dans la mesure où la plupart des actions déployées par les acteurs impliqués dans l'action publique se produisent au moment où ceux-ci jouent un rôle au sein d'une organisation. Ce rôle, en général, est associé à des responsabilités clairement identifiées ayant des prérogatives et des ressources qui leurs sont allouées, pouvant être uniquement utilisées à des fins spécifiques. L'action ne peut donc pas être expliquée sans faire référence aux définitions culturelles et sociales associées aux rôles joués par les acteurs impliqués et aux règles institutionnelles qui les gouvernent (Scharpf, 1997, 21-22).

Ce sont d'une part les définitions associées aux rôles que jouent les acteurs dans un domaine spécifique des politiques publiques et, d'autre part, leurs intérêts personnels, qui constituent les deux pôles entre lesquels oscillent les choix des acteurs. Les décisions que les acteurs mettent en œuvre sont ainsi le résultat d'un enchevêtrement entre les perceptions qu'ils ont des attentes associées à leur rôle et la maximisation de leur intérêt personnel (van Lieshout, 2008, 9).

- Acteurs composés

Ce cadre théorique est adapté pour traiter les problèmes de gouvernance sectorielle dans la conduite des politiques publiques, dont les interactions se produisent entre acteurs composés (Scharpf, 1995, 39). Cependant, étant donné que seul l'acteur individuel a des intentions

pouvant générer des interactions, l'action institutionnelle est le résultat d'un ensemble d'interactions individuelles. Pour pouvoir analyser les stratégies des acteurs composés, l'institutionnalisme centré sur les acteurs propose donc une perspective échelonnée sur plusieurs niveaux.

Cette approche s'intéresse, d'une part, à la structure institutionnelle au sein de laquelle les individus interagissent pour produire des actions émanant de l'acteur composé dont ils font partie. Sous ce prisme, les politiques publiques sont le résultat d'actions intentionnées entreprises par des acteurs (individuels) qui désirent atteindre certains propos qu'ils partagent. A ce stade, les perceptions qu'ils possèdent de leur situation y de leurs propres préférences sont façonnées par les contextes institutionnels au sein desquels ils interagissent (Scharpf, 1997, 36-39).

Un deuxième niveau de l'analyse, repose sur l'étude des relations stratégiques que les acteurs composés entretiennent les uns avec les autres dans une arène spécifique. A ce stade, l'analyse porte sur la capacité d'une organisation à articuler une action stratégique extérieure, c'est-à-dire au sein d'une constellation d'acteurs interdépendants. Ce niveau analytique, comme nous l'avons déjà précisé ci-dessus, doit être complété par une approche interne, c'est-à-dire à partir de la structure institutionnelle au sein de laquelle les acteurs individuels interagissent pour accomplir des objectifs qui leurs sont communs (acteur composé).

L'analyse porte ici sur les interactions stratégiques qu'entretiennent les acteurs composés au sein d'une constellation. La notion de stratégie, renvoie à deux idées majeures. D'un côté, les institutions contraignent les stratégies disponibles pour les acteurs en façonnant l'évaluation qu'ils en font et la perception de ses résultats. Autrement dit, les acteurs composés existent grâce à des règles préexistantes (la police et son cadre légal), dont ils dépendent pour assurer leur fonctionnement (budget, missions, relations avec l'environnement institutionnel, etc.).

D'autre part, les acteurs composés n'existent que dans la mesure où les individus qui les composent sont capables de coordonner leurs actions à partir d'un cadre qui leurs est commun. Certains acteurs composés tels que les administrations policières, créent des

constellations qui vont encadrer les interactions entre les acteurs composés qui en font partie. Cette constellation définit les acteurs qui y participent ainsi que leurs relations.

Dans une telle situation, les stratégies disponibles dans le champ des politiques publiques sont interdépendantes les unes des autres. Il s'agit d'espaces de négociation spécifiques et relativement autonomes où les acteurs politiques, administratifs et experts rivalisent dans le but d'obtenir des gains d'autorité pour définir les priorités des politiques policières. Ce point de vue présente la mise en œuvre des politiques policières comme le résultat d'interactions au sein d'une constellation d'acteurs disposant d'options interdépendantes pour agir. Le résultat d'une stratégie déployée par un acteur collectif dépend simultanément des choix que les autres acteurs vont entreprendre dans une constellation déterminée (Scharpf, 1997, 7). Cela soulève la question des différents modes d'interaction permettant d'analyser la gouvernance sectorielle dans un domaine de l'action publique où les échanges se produisent entre acteurs composés (Scharpf, 1997, 39).

Autrement dit, les acteurs impliqués dans une politique publique en général n'agissent pas en leur nom, sinon plutôt à titre représentatif d'une institution. Ils sont donc aussi influencés par les croyances sociales associées aux rôles qu'ils jouent au sein de cette organisation. Dans une telle perspective, il est indispensable de mettre en lien le comportement individuel avec l'organisation au nom de laquelle l'action est entreprise pour expliquer son intention (Scharpf, 1997, 60-66). Ces rôles sont associés à des normes et attentes qui sont, à leur tour, gouvernées par des contraintes. Lorsqu'on joue un rôle, les perceptions et les préférences proviennent ainsi de l'organisation au nom de laquelle ce rôle a été exercé.

Dans les politiques publiques, c'est-à-dire des domaines liés à l'action de l'État, les interactions se produisent donc entre des acteurs composés (Scharpf, 1997, 9). L'idée d'acteur composé fait référence à l'action qui se situe par-dessus les acteurs individuels (Scharpf, 1995, 52). Cependant, étant donné que seuls les acteurs individuels sont capables d'avoir des intentions, la capacité d'action institutionnelle est le produit d'un ensemble d'interactions entre individus faisant partie d'une organisation.

Dès lors, cette approche permet de caractériser les acteurs qui vont au-delà de leur simple état individuel. Deux niveaux d'interactions peuvent être distingués, 1/ les relations entre

acteurs composés où prévaut la notion de stratégie. Dans la plupart des cas, les lignes de conduites suivies par les acteurs composés dans un champ donné des politiques publiques sont interdépendantes car le résultat de la stratégie choisie par un acteur composé dépend simultanément des préférences des autres ; et, 2/ la structure institutionnelle au sein de laquelle les individus interagissent pour produire des actions pouvant être attribuées à des acteurs composés.

Concrètement, les acteurs composés sont constitués institutionnellement car ils ont été créés à partir de règles et normes préexistantes, dont ils dépendent pour assurer leur fonctionnement et leur continuité. Cependant, ils existent dans la mesure où il y a des acteurs individuels ayant la capacité de coordonner leurs choix dans un cadre de référence qui leur est propre, c'est-à-dire des règles et des normes institutionnelles préexistantes qui influencent leur comportement. Ces règles définissent des fins, des actions matérielles et légales, des ressources et des valeurs (Mayntz et Scharpf, 1995 :48 ; Scharpf, 1997, 39).

D'autre part, l'acteur composé est celui qui a la capacité d'agir de manière intentionnelle, c'est-à-dire dont les acteurs individuels qui l'intègrent sont capables d'articuler des actions coordonnées de manière conjointe à la recherche d'un effet attendu. Il s'agit d'une action intentionnelle, dans la mesure où les acteurs individuels impliqués dans la prise de décision prétendent accomplir un objectif qu'ils partagent (Scharpf, 1997, 54).

Les acteurs composés ont ainsi la capacité d'articuler une action stratégique pour répondre aux risques et aux opportunités inhérentes à une constellation déterminée d'acteurs, en choisissant des stratégies qui leur permettent d'y parvenir. L'action stratégique provient donc d'acteurs conscients de leur interdépendance, c'est-à-dire qu'au moment de choisir leurs actions ils vont tenter d'anticiper celles des autres, sachant que les autres feront de même.

La capacité d'action stratégique d'un acteur composé dépend de la convergence préexistante des perceptions et des préférences des acteurs individuels qui le composent et aussi de leur capacité à résoudre leurs conflits internes. Elle dépend aussi de leur capacité à conformer une volonté collective interne pouvant contrôler efficacement les comportements de leurs membres. Dans un tel processus, des sous-groupes peuvent jouer un rôle important. De ce point de vue, les acteurs composés agissent dans des contextes institutionnels où ils sont

moins libres que les acteurs individuels, c'est-à-dire au sein de constellations d'acteurs relativement stables (Scharpf, 1997,12).

Selon Coleman (1974)¹², les acteurs composés peuvent être soit collectifs, soit corporatifs. Les acteurs collectifs sont guidés par les préférences de leurs membres. Ils peuvent cependant se différencier : cela dépend des ressources dont ils disposent pour agir, contrôlées soit individuellement, soit collectivement. Ils ne sont pas autonomes pour prendre leurs propres décisions puisqu'ils dépendent des préférences des autres membres. Cependant, ces préférences peuvent être détachées de leurs membres ou bien définies de manière collective (Sharpf, 1997, 54-56).

Les acteurs corporatifs, de leur côté, sont constitués par des majorités fonctionnelles formellement composées d'individus, qui ont centralisé leur capacité d'agir soit par décision hiérarchique (organisations), soit par simple majorité (associations et partis politiques). Ils ont un haut degré d'indépendance vis-à-vis des bénéfices finaux de leurs actions. Autrement dit, dans une organisation les stratégies sont généralement déconnectées des préférences de leurs membres. Les acteurs corporatifs peuvent ainsi avoir une identité, des buts et des capacités autonomes vis-à-vis des intérêts et des préférences des individus qui les composent. (Scharpf, 1997, 56-57).

Il s'agit donc d'une variable dans l'analyse des résultats de l'action publique (Mayntz et Scharpf, 2001, 106). L'acteur corporatif possède la capacité d'articuler une action stratégique qui lui permet de répondre aux risques et aux opportunités inhérentes à une constellation d'acteurs. Cette capacité d'action collective présuppose une cohésion interne autour de certaines préférences et l'acceptation collective de quelques pertes dans le but d'obtenir des gains. La capacité d'action stratégique (variable dans le temps), dépend donc de la convergence préexistante de perceptions et de préférences, mais aussi de la capacité à résoudre les conflits internes. Il s'agit alors d'un ensemble d'individus ayant la capacité d'articuler des actions conjointes avec l'intention de produire un effet en vue d'un objectif qu'ils partagent.

¹²Cité par Mayntz et Scharpf (2001) et par van Lieshout (2008).

Pour analyser les stratégies déployées par un acteur corporatif, l'institutionnalisme centré sur les acteurs propose une perspective échelonnée à plusieurs niveaux, dans la mesure où « le cadre institutionnel influence l'agir de l'organisation, alors qu'elle-même représente le cadre institutionnel de l'agir de leurs membres » (Mayntz et Scharpf, 1973, 44). Sous ce prisme, l'étude des différents modes de coordination sociopolitique incorpore de manière simultanée deux dimensions analytiques. La perspective macro permettant d'expliquer les manières dont les cadres institutionnels influencent l'agir des organisations au sein d'un champ des politiques publiques. Nous nous intéressons ici à la notion de stratégie, pour analyser les actions déployées par des acteurs (composés) interdépendants qui agissent au sein d'une constellation déterminée.

En revanche, la perspective micro nous permet d'analyser le comportement des individus au sein même des organisations, sachant que l'organisation représente pour eux le cadre institutionnel qui influence leur action. Nous pouvons ainsi affirmer que l'acteur corporatif est constitué d'un groupe organisé de manière formelle capable d'entreprendre des actions. Afin d'engager lesdites actions, ce groupe dispose de ressources centralisées, dont la hiérarchie définit la façon dont elles doivent être utilisées. Ce genre d'organisation a la capacité d'y conformer une action collective en contrôlant les comportements des individus qui la composent.

- Institutions

Les institutions sont des systèmes de règles qui influencent le comportement des acteurs, soient-ils des individuels ou composés (Scharpf, 1997, 38). Autrement dit, les institutions expliquent le comportement des acteurs dans la mesure où elles réduisent les écarts entre les actions disponibles. C'est dans ce sens, qu'elles cadrent l'éventail de préférences potentielles, mais elles ne les déterminent pas. Toutefois, dans le jeu politique, le contexte institutionnel est le joueur le plus important puisqu'il influence les perceptions des acteurs et la valorisation qu'ils font des résultats potentiels de l'action publique.

Ces règles peuvent être composées de normes légales ou sociales, ce qui a deux conséquences que nous voudrions souligner. Premièrement, les institutions ne sont pas seulement le produit d'une évolution préexistante (*path dependency*), elles sont aussi des entités pouvant être

modifiées par l'action intentionnelle des acteurs. Deuxièmement, restreindre la définition des institutions à leurs aspects réglementaires spécifiques, est une étape décisive pour déterminer ce que le contexte institutionnel permet, restreint ou interdit.

Dans un tel sens, le contexte institutionnel permet de structurer les influences les plus saillantes sur les facteurs pouvant propulser les explications, c'est-à-dire les orientations, les capacités, les préférences, les perceptions, ainsi que les constellations d'acteurs et les modes d'interaction qui en résultent. Le cadre institutionnel ne détermine cependant pas ces facteurs, laissant aux acteurs des marges de manœuvre pour qu'ils puissent déployer leurs stratégies.

- Constellation d'acteurs

La constellation d'acteurs est l'ensemble des acteurs qui participent à une politique publique et à ses possibilités stratégiques d'action. Elle détermine les résultats de ses actions dans la mesure où les stratégies des acteurs qui la compose sont interdépendantes les unes des autres, et influence leurs préférences et les valorisations liées aux résultats attendus. Les gains attendus dépendent ainsi de l'évaluation de l'ensemble de résultats possibles, suivant les choix des différents acteurs impliqués dans une politique publique (Scharpf, 1997, 7).

Si les stratégies des différents acteurs sont interdépendantes les unes des autres, c'est l'ensemble des acteurs impliqués dans une politique publique qui sera mis en avant. La notion de constellation d'acteurs décrit ainsi une matrice de jeu, désignant l'ensemble des acteurs impliqués dans la conduite des politiques publiques, ses options stratégiques, les résultats associés à la combinaison de ses choix et les préférences qui en découlent.

- Modes d'interaction

Dans la mesure où la constellation d'acteurs détermine les possibilités d'actions stratégiques des acteurs qui sont impliqués dans une arène, elle influence leurs modes d'interaction. Ainsi, les modes d'interaction sont les formes dont les acteurs interagissent par rapport aux autres. Selon le contexte institutionnel, la constellation d'acteurs correspond à un mode dominant d'interaction permettant d'arbitrer les divergences, soit à travers une action unilatérale, un accord négocié, un vote majoritaire, ou bien le contrôle hiérarchique (Scharpf, 1997, 44-45).

4. Conclusion

Nous avons passé en revue différents cadres et approches théoriques nous permettant d'analyser les processus de changement au sein des administrations policières au regard des rapports qu'entretiennent acteurs politiques et policiers.

L'institutionnalisme centré sur les acteurs nous permet de dépasser les approches dichotomiques ancrées dans l'idée soit d'une surdétermination du politique sur la police (instrumentalité), soit d'une île qui réussit à agir de manière isolée suivant ses propres intérêts (insularité), en soulevant la question de l'interdépendance et de l'enchevêtrement des acteurs impliqués dans la conduite des politiques publiques.

Cette interdépendance oblige les acteurs à interagir, c'est-à-dire à entreprendre des processus de négociations pour mener l'action publique. Dès lors, les acteurs politiques et policiers sont contraints de trouver des ententes en déployant des stratégies déterminées par un ensemble de contraintes et d'opportunités qui structurent leurs marges de manœuvre dans des espaces structurés par des rapports de pouvoir.

Par ailleurs, la notion d'élite sectorielle nous oriente vers l'idée d'une élite programmatique jouant un rôle central pour défendre une représentation des changements permettant d'expliquer le maintien d'une politique au-delà des gouvernements successifs.

Enfin, le NPM propose une transformation des relations entre pouvoir politique et administration, de les séparer et les mettre sous tension. Cette doctrine préconise de renforcer le contrôle politique sur buts assignés d'une part, mais aussi d'autre part l'autonomie du gestionnaire pour le rendre plus performant.

CHAPITRE 3

PRECISIONS CONCEPTUELLES

Dans ce chapitre nous abordons les différentes définitions attribuées à la notion de performance. Cet exercice va nous permettre, pendant le développement de notre recherche, de soulever les différentes significations associées à un tel concept dans le secteur policier dans deux des trois conjonctures que nous analysons influencées de manière croissante par les recettes du NPM. D'une part, à partir de la fin des années 1990, les conceptions de la performance policière qui vont être privilégiées nous permettent d'analyser les relations entre les Carabiniers et les responsables ministériels durant le processus de modernisation de la police chilienne. D'autre part, cette notion va nous permettre aussi de regarder les instruments et dispositifs qui vont être mis en avant par la suite, lors du renforcement du contrôle politique sur la police qui va être déclenché à partir du retour des Carabiniers sous la tutelle du ministère de l'Intérieur en 2011 et l'arrivée de la droite politique au pouvoir.

1. Les différentes significations associées à la notion de performance

Selon le dictionnaire *LE Robert*, le concept de performance remonte à l'usage de « performer » de l'ancien français qui veut dire « accomplir ou exécuter » ou encore, du verbe « to perform » en anglais, qui signifie « accomplissement d'un processus ». Toutefois, il peut être décliné de manière différente en fonction des contextes. Il s'agit donc d'une notion floue « attrape-tout » qui recouvre en même temps l'idée d'entreprendre une action (*performing*) et celle de performance-état, faisant référence à une phase (postérieure) que l'on veut atteindre (Pesqueux, 2004).

Dans la métaphore sportive, la performance peut être utilisée comme une notion qui renvoie à un résultat obtenu dans une compétition, c'est-à-dire comme le produit d'une comparaison qui induit à un surpassement vis-à-vis des autres ou par rapport à soi-même. La performance dans cette acception est un état transitoire encourageant à faire toujours plus et mieux. Dans ce sens, la performance renvoie à l'idée « d'exploit », c'est-à-dire à une mise en relation entre

une notion de performance « invisible » qui relève d'une conjonction d'éléments indéterminés et à une autre situation qui la rend « visible », relevant de l'idée de succès (Pesqueux, 2004).

Elle peut aussi être utilisée en référence à la métaphore de la machine, faisant allusion à un « résultat optimal ». Cette acception est déclinée suivant une perspective systémique, c'est-à-dire visant à évaluer les outputs à l'aune des ressources utilisées pour les atteindre (Santo & Verrier, 2007). Dans une telle conception l'organisation, à l'image d'une machine, a des objectifs préalablement définis et doit mobiliser les ressources de manière rationnelle pour les atteindre.

Selon Bourguignon (1997, 88-101), la performance des organisations peut prendre plusieurs sens. La performance « action » permet de distinguer la « compétence » d'une organisation, c'est-à-dire sa capacité potentielle à réaliser un output, de ses capacités réelles de production, c'est-à-dire l'écart que l'on peut constater avec les réalisations qu'elle a effectivement accomplies. Ici, la performance désigne un passage d'une potentialité à un acte qui conduit vers une réalisation. Cette conception met l'accent sur les processus de management, c'est-à-dire la qualité dans la gestion des ressources et les choix stratégiques opérés pour entreprendre les processus de production. Selon cette conception de la performance, l'objectif de l'évaluation n'est pas orienté uniquement par les résultats obtenus.

Cette notion prend donc une signification plus large que la mesure des réalisations d'une organisation. Il s'agit plutôt d'une analyse approfondie des processus qui mènent à un résultat attendu, permettant aux managers d'en tirer les conséquences pour entreprendre des programmes d'action en fonction d'un examen approfondi des activités et des ressources pour atteindre les résultats souhaités.

La performance « succès » relève davantage de la capacité d'une organisation à s'adapter. Il s'agit ici de pouvoir distinguer une « bonne performance », c'est-à-dire des objectifs ambitieux dans un environnement défavorable d'une « mauvaise performance », c'est-à-dire des objectifs modestes dans un contexte favorable. De ce point de vue, la performance succès est définie en fonction des représentations particulières que se donnent les acteurs d'un processus de production dans un contexte déterminé. Cette acception est ainsi liée à la

métaphore sportive renvoyant à la notion « d'exploit » et de « prouesse », dans la mesure où la notion de succès se construit par le biais d'un exercice comparatif (par rapport à d'autres ou de soi-même). Il induit une idéologie du progrès (du surpassement constant), renvoyant à l'idée d'un état transitoire que l'on peut toujours améliorer.

D'autre part, la performance « résultat » met le focus sur l'accomplissement d'objectifs organisationnels définis à un moment précis du temps. La mesure des performances est conçue ainsi comme une évaluation *ex-post* des résultats réellement obtenus par rapport à des objectifs préalablement fixés. Cette conception renvoie à l'idée d'efficacité dans la mesure où elle souligne la pertinence des indicateurs utilisés pour évaluer l'action d'une organisation en termes de résultats. Elle renvoie à la métaphore de la machine en faisant référence au « résultat optimal » qu'elle peut obtenir. Elle souligne aussi l'idée « d'objectifs préexistants » vis-à-vis desquels on peut mobiliser des ressources de manière optimale, se référant ainsi à l'idée d'efficience.

Pour notre travail d'analyse, il nous faut cependant utiliser une définition de la performance suffisamment qui puisse rendre compte des processus de transformation qui orientent les administrations policières à changer leurs modes de fonctionnement pour pouvoir superposer à la culture bureaucratique, ancrée sur le contrôle *ex-ante* des moyens et les procédures, d'autres formes de contrôle *ex-post* orientées sur les résultats obtenus (Santo et Verrier, 2007), ce qui change les relations entre les différents éléments du management de la performance.

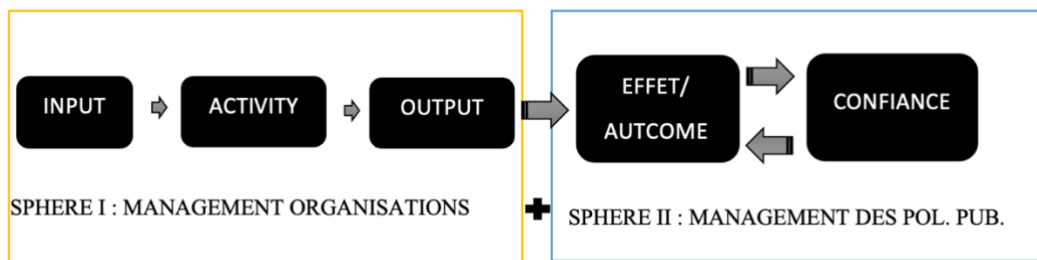
2. La définition de la performance

On peut ainsi définir la mesure de la performance comme l'ensemble des informations sur les succès d'une organisation (policières), dont l'importance est variable selon chaque partie prenante (Bovaird, 1996, 147, cité par Bouckaert et Halligan, 2007). Cette définition renvoie nécessairement aux manières dont les résultats sont définis et mis en œuvre. Nous empruntons ainsi la définition de performance proposée par Bouckaert et Halligan (2007, 15) qu'ils déclinent comme un concept générique clé pour définir les résultats d'une organisation. Selon une telle conception large de la performance, ils proposent de faire ressortir ses significations particulières dans chaque cas étudié suivant sa portée et sa profondeur.

2.1 La portée de la performance

Selon l'approche suivie par ces chercheurs, la portée de la performance recouvre sa dimension horizontale, c'est-à-dire son étendue. Étant donné que les politiques publiques ont une double fonction de production, conduisant à produire des réalisations visant à avoir des effets sur la société (désirés ou non), l'application des règles et des normes du *NPM* recouvre aussi bien les éléments faisant partie du management des organisations (performance interne) que ceux qui composent le management des politiques publiques (performance externe) (Santo et Verrier, 2007). La portée de la performance vise alors à analyser son étendue, c'est-à-dire les différents éléments qu'elle recouvre.

Schéma 1¹³ : le NPM : entrelacement entre le management de la performance des organisations et des politiques publiques



Il y a donc dans le secteur public des inputs qui se transforment en activités et qui ont comme résultat des productions ou des services. Il y a des productions qui entrent dans la société directement puisqu'elles sont consommables, tandis que d'autres ne sont disponibles que partiellement comme les patrouilles de police.

Cependant, dans le domaine des politiques publiques, ces services ou productions sont censés produire des effets sur leur environnement. Ces effets semblent influencés par les niveaux de confiance accordés par le public aux organisations qui les délivrent. De ce point de vue, dans le secteur public les productions et les services ne sont pas une fin en soi, et quand elles le

¹³Figure inspirée du schéma élaboré par Bouckaert et Halligan (*Managing performance*, 2007, 16)

sont, le *NPM* propose de les privatiser. Sous une telle perspective, les effets des politiques publiques sur la société et les niveaux de confiance des citoyens sur les administrations, concentrent toute l'attention (Bouckaert et Halligan, 2007).

Tel que le montre le schéma 1, la sphère du management organisationnel et celle des politiques publiques doivent être intégrées. Le management des organisations représente pour le *NPM* le paradigme de la gestion privée transposé au secteur public, qui nous permet d'analyser la boîte noire des administrations. En revanche, le management des politiques publiques repose sur l'idée de recouvrir la double fonction de production du secteur public qui vise à la fois à transformer les *inputs* en *outputs* (réalisations) et à convertir ces derniers en *outcomes* (résultats-effets).

C'est dans ce sens que le *NPM* cherche un entrelacement entre management des organisations et management des politiques publiques, visant ainsi à rapprocher le paradigme de la gestion privée à celui du secteur public (Santo et Verrier, 2007). Il vise ainsi la pénétration radicale des techniques de gestion privée dans les organisations publiques (De Bruijn, 2004, cité par Bouckaert et Halligan, 2007), tout en reconnaissant que cette approche reste insuffisante pour aborder les effets des politiques publiques sur la société et la confiance du public.

Cependant, d'une part dans le secteur public il y a des « déconnexions » entre les différents éléments qui composent le management de la performance des organisations. Un tel constat, rend difficile l'application d'une approche mécanique pour aborder les relations entre inputs, activités et outputs. D'autre part, étant donné que dans le secteur public plusieurs administrations peuvent contribuer aux résultats attendus par les décideurs politiques, s'impose un regard du management des politiques publiques qui va au-delà de chaque administration, permettant ainsi d'incorporer dans l'évaluation la totalité de la chaîne de production pouvant contribuer à générer les effets souhaités sur la société. Dans un tel contexte, une première déconnexion entre les éléments permettant de mesurer la performance se produit entre les réalisations d'une administration et ses effets souhaités sur la société.

Pour expliquer cette déconnexion Bouckaert et Halligan mettent en avant plusieurs argumentations applicables au secteur policier. D'abord, parce que les appareils policiers n'ont pas de mécanismes de (quasi) marché. La police est en réalité déterminée par des

finalités (externes) qui lui sont définies et imposées par la loi, ce qui empêche de structurer leurs modes de fonctionnement sur le risque de leur propre disparition. Deuxièmement, par le fait que les rationalités politiques dominantes dans le secteur policier, tendent à surestimer ou à sous-estimer les effets des politiques publiques. Et troisièmement, en raison des réactions du public pouvant inhiber les effets du travail policier.

Dans le secteur policier, plusieurs exemples peuvent être mis en avant. Au premier chef, l'effet dissuasif des patrouilles sur les comportements des potentiels délinquants. Deuxièmement, l'effet de la rapidité des réponses sur l'efficacité policière, et troisièmement l'effet de l'élucidation des délits sur l'activité délinquante. Il en est de même pour la mesure de l'efficacité policière par le nombre d'arrestations, dont les liens directs avec la réduction de la délinquance et la confiance du public sont difficiles à prouver, ainsi que l'idée préconçue enracinée dans le sens commun postulant qu'au fur et à mesure qu'on augmente le nombre d'effectifs de la police, l'insécurité s'améliore et la délinquance se réduit.

Suivant l'argumentation proposée par ces chercheurs, le « deuxième grand canyon » du secteur policier se produit au niveau des liens qui se tissent entre les effets du travail policier sur la société et la confiance du public. Dans son ouvrage « de la police en démocratie », Sébastien Roché (2016) suggère de repenser les finalités de la police. Il défend l'idée selon laquelle l'ordre -finalité attribuée à la police dans la plupart des pays occidentaux-, n'est qu'un moyen pour produire de la confiance auprès du public (Roché, 2016, 9).

Il soulève ainsi l'importance de mettre en avant le rôle central de la police dans la défense des valeurs démocratiques supérieures, « protéger la population en traitant les membres de la société de manière impartiale », pour produire de la confiance. Il explore, dans une étude comparative incluant des pays de l'union européenne, l'influence que la défense de ces valeurs supérieures peut avoir sur la confiance attribuée aux services de police dans les pays étudiés. Toutefois, malgré la contribution de tels études pour éclairer les rapports existants entre les effets du travail policier (sur la société) et les niveaux de confiance pouvant leur être attribués, les relations entre effets et confiance restent encore un chantier à explorer (Bouckaert et Halligan, 2007, 17).

Pour une administration comme la police qui est un symbole de l'autorité de l'État (Terpstra et al., 2006, 63) et par ricochet du pouvoir politique, c'est-à-dire pour la « plus politique des administrations », l'influence partisane sur les politiques policières peut être plus prégnante (Ritsert, 2009, 19). Cette influence politique croissante sur les administrations policières pourrait favoriser la surestimation ou sous-estimation des résultats attendus par le travail policier.

Deuxièmement, dans le secteur policier, les réactions du public peuvent avoir un effet contreproductif sur les stratégies policières, en raison des multiples facteurs exogènes au travail policier liés à la victimation et au comportement délinquant. Dans une telle situation, certains traits culturels d'un pays pourraient inhiber les effets des stratégies policières et renforcer davantage cette déconnexion. D'autre part, le sentiment d'insécurité, souvent dissocié de l'évolution de la délinquance (Roché, 1997), pourrait aussi inhiber les effets des politiques policières et avoir des répercussions négatives sur la confiance du public.

Pour certains spécialistes, l'évaluation de l'efficacité policière constitue ainsi un dilemme dans la mesure où il y a de multiples facteurs exogènes au travail des forces de l'ordre pouvant influencer l'ordre, mais aussi les phénomènes délinquants ainsi que ceux associés à l'insécurité. Il est ainsi très difficile d'identifier les indicateurs pouvant isoler l'impact du travail policier des autres facteurs associés au comportement des phénomènes visés (Dupont, 2003, 104).

2.2 La profondeur de la performance

La deuxième dimension analytique proposée par Bouckaert et ses collaborateurs est celle de la profondeur de la performance. Celle-ci recouvre la dimension verticale du système de management de la performance incluant ainsi plusieurs niveaux dans l'analyse. La micro-performance, se situe au niveau de l'organisation policière elle-même et incorpore des indicateurs pour mesurer la performance organisationnelle des appareils policiers en fonction des interfaces avec le public et d'autres organisations (notamment au niveau des attentes et perceptions).

La méso-performance se situe au niveau d'une politique gouvernementale, en l'occurrence la politique de sécurité intérieure. Elle tente de mettre en évidence que les résultats de cette politique sont associés à un ensemble d'organisations qui font partie du champ des politiques publiques analysées. À ce stade, il convient de rappeler que plusieurs études ont montré une fragmentation des politiques publiques dans la mise en application des principes du *NPM* (Verhoest et al., 2005). En revanche, au regard de la profondeur de la performance, le niveau méso organise l'analyse en considérant la totalité des administrations faisant partie d'un secteur des politiques publiques.

Enfin, la macro-performance inclut l'ensemble des indicateurs existant au niveau d'un pays, permettant de porter un jugement sur la contribution de l'ensemble du secteur public dans un domaine des politiques publiques affectant la qualité de vie de ses habitants. Tel est le cas de l'indice de paix globale (*global peace index*) ou d'autres systèmes de mesure condensés qui mesurent la compétitivité ou bien le niveau de corruption d'un pays. À ce niveau nous mesurons la valeur ajoutée de l'ensemble des politiques appliquées dans un pays pour pouvoir dimensionner en l'occurrence l'état de la sécurité intérieure. Nous visons ainsi à déterminer l'impact de l'ensemble des politiques publiques sur la qualité de vie.

Pour conclure nous voudrions souligner que cette perspective de la performance, renvoie à sa « double dimension » à la fois « régulatrice et cognitive » (Pesqueux, 2004). La notion de performance est alors indissociable de celles de « suivi et d'évaluation ex-post des résultats obtenus » (Bouquin, 2004, Encyclopædia Universalis). Elle influence ainsi le management de la performance, c'est-à-dire les processus pour déterminer les objectifs (finalisation), le choix des indicateurs (contrôle et d'évaluation) et des mécanismes de sanctions-récompenses (primes ou autres mécanismes utilisés).

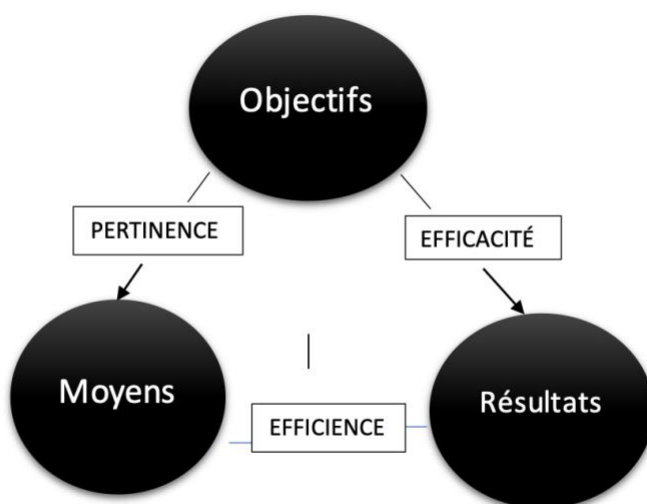
La conception de l'effectivité dans un secteur des politiques publiques change ainsi la portée de la performance, dans la mesure où elle permet de passer d'une vision restreinte de la performance centrée sur l'analyse de la « boîte noire » interne des organisations, favorisant ainsi une réflexion sur la triade économie, effectivité et productivité, vers une conception plus large de la performance qui propose de se focaliser sur l'extérieur, c'est-à-dire sur les conséquences des actions entreprises par les organisations sur leur environnement, repoussant ainsi les frontières de l'analyse au-delà des administrations.

La performance dans le sens managérial du mot est ainsi un concept qui se trouve au cœur des démarches de contrôle de gestion des administrations et d'évaluation des politiques publiques. Cependant, comme le note Bourguignon (1997) son usage « métaphorique » lié à la machine, à l'exploit sportif ou au geste artistique, recouvre aussi des « fonctions d'embellissement » et de « diffusion de valeurs organisationnelles », permettant de fédérer les acteurs administratifs et politiques autour d'un projet commun qui recherche la « légitimation » des processus liés au management, renvoyant à l'idée de gouverner les administrations en montrant qu'elles peuvent faire toujours plus et mieux avec moins.

Toutefois, pour mieux préciser la portée de la conception du contrôle et de l'évaluation de la performance, il convient de revenir sur la distinction que nous avons déjà évoquée entre le management des organisations, dont le *NPM* propose d'utiliser les instruments du secteur privé pour améliorer les capacités de contrôle et de suivi des administrations, et celui du management des politiques publiques (Santo et Verrier, 2007).

Dans son acception managériale, le contrôle s'oriente ainsi vers la mise en place de dispositifs pour orienter l'organisation vers l'obtention de résultats. Le système de contrôle de la performance est un travail « sur mesure » qui consiste à élaborer une méthodologie appropriée pour choisir des indicateurs pertinents vis-à-vis des activités et des finalités de l'organisation et des attentes de l'environnement. Sous cette approche, le contrôle vise à renforcer les capacités des dirigeants pour assurer que les ressources sont utilisées de manière efficiente et efficace dans le but d'atteindre des objectifs préalablement fixés (Santo et Verrier, 2007).

Schéma 2 : Composantes du système de contrôle interne des organisations



Ainsi conçue, la fonction de contrôle de gestion se situe au niveau d'une organisation et vise à porter un jugement sur le management de la performance interne. D'une part, il permet d'analyser l'efficacité d'une organisation en mettant en relation les ressources engagées et les biens et services qu'elle produit. D'autre part, il vise à évaluer son efficacité à travers les écarts observés entre les résultats qu'elle a effectivement atteints et les objectifs préalablement fixés. Cette évaluation porte aussi sur leur pertinence, en se focalisant sur les relations entre moyens mis en œuvre et objectifs fixés.

Tableau 3 : le contrôle et l'évaluation des politiques publiques*

Contrôle	Contrôle administratif	Contrôle de gestion	Évaluation performance
Objet	Régularité procédures	Performance interne	Effets
Sources	Interne	Interne	Interne et externe
Techniques	Monographie	- Comptabilité	- Statistiques

*Source : Tableau sur le système de contrôle des politiques publiques (Santo et Verrier, 2007)

Pour porter un jugement sur la performance dans le secteur policier il faut donc incorporer les trois étapes du contrôle, synthétisées sur le tableau ci-dessus, surtout si l'on valide les conclusions auxquelles sont arrivées certains chercheurs de la police, suggérant une institutionnalisation partielle des normes et des règles du *NPM* dans le secteur policier n'ayant pas abouti à un remplacement intégral du modèle bureaucratique traditionnel (Ritsert et al., 2009, 41).

Cependant, étant donné que nous avons proposé d'étudier les significations attribuées à la performance policière, nous allons nous concentrer sur les processus qui orientent les administrations policières vers l'obtention de résultats, c'est-à-dire sur la phase du management des organisations (contrôle de gestion) et celle du management des politiques publiques (évaluation de la performance).

2.3 La mesure de la Performance

Pour caractériser la mesure et la gestion des performances nous empruntons ainsi les définitions proposées par Bouckaert et Halligan (2007). La mesure est le processus par le biais duquel on collecte des données de manière systématique pour des fins qui sont associées à la performance. Les bénéfices du système de mesure de la performance sont liés au processus de transformations des données en information et à la manière dont celle-ci est utilisée pour aider la prise de décision.

La mesure de la performance n'est donc pas neutre, c'est une activité qui a des coûts et qui influence les comportements des organisations et des individus. Selon l'approche proposée par ces chercheurs, la mise en œuvre même du système de mesure de la performance, son pilotage, son évaluation et son utilisation pourraient avoir un effet positif sur la performance elle-même.

Bouckaert et Halligan proposent quatre type-idéaux qui permettent de classer chaque pays selon leur conception particulière de la performance : l'administration de la performance ; la gestion des performances ; le management de la performance et la gouvernance de la performance. Ces quatre catégorisations sont progressives, dans la mesure où chacune

d'entre elles est bâties sur une conception de la performance plus large que la précédente, au regard de sa profondeur et de sa portée.

Toutefois, pour caractériser la performance dans les bureaucraties pré-wébériennes, Bouckaret et Halligan proposent d'utiliser une catégorie à part entière dite de pré-performance. En tout, ce classement permet de soulever les éléments fondamentaux qui structurent les systèmes de mesure et de management de la performance ainsi que leurs relations pour un éventail large de pays. Ce faisant, ils renoncent à la thèse de la globalisation des recettes du *NPM* et suggèrent de souligner le rôle central des conditions contextuelles pour comprendre les changements.

Cette catégorisation repose sur une perspective transversale permettant de classer les composantes du système de mesure et de management de la performance (mesure, incorporation et utilisation) et les relations qui se tissent entre ces composantes pour déterminer les caractéristiques spécifiques attribuées à chaque type-idéal. Ce classement est construit de manière séquentielle :

- Les systèmes qui collectent et traitent des données sur la performance pour les transformer en information.
- Les systèmes qui intègrent ces informations dans la documentation, les procédures, les dispositifs et les discours.
- Et enfin, les systèmes qui l'utilisent ces informations pour mettre en œuvre une stratégie d'amélioration de la performance.

L'administration de la performance est caractérisée par une préoccupation grandissante sur les rendements de l'organisation. On peut observer des mécanismes pour l'enregistrer et l'administrer. La mesure de la performance est ainsi intégrée aux pratiques de l'organisation sous la forme d'une procédure administrative, intégrant un cadre légal ou une politique explicite. Cependant, l'information générée par ces procédures administratives n'est pas en lien avec la stratégie mise en œuvre pour améliorer les rendements de l'organisation.

Les règles pour enregistrer et administrer la performance ne sont pas développées pour produire des informations sur les fonctions managériales ou les éléments faisant partie du cycle des politiques. L'information est utilisée internement et l'on souhaite atteindre des standards. Cet idéaltype permet ainsi de caractériser le système de mesure et de management de la performance au sein d'une bureaucratie wébérienne classique. Il possède un système d'enregistrement des données administratives lié aux inputs et aux processus de production de l'organisation. Son utilisation est limitée au *reporting* interne.

La gestion des performances est un idéaltype à mi-chemin entre l'administration et le management de la performance. Dans une telle situation, des liens sont tissés entre gestion et performance. La mesure de la performance va ainsi au-delà de son administration. Cependant, les connexions entre les différentes fonctions du management ne sont pas encore développées. Cela favorise un management de la performance fragmenté dans les différentes directions de l'organisation. Autrement dit, les systèmes de mesure de la performance alimentent l'information dont chaque fonction a besoin. Toutefois, ils sont déconnectés les uns des autres.

On peut observer ainsi différentes performances pour différents propos, n'ayant pas un lien hiérarchique ni logique entre elles. Cela n'empêche pas qu'au sein de certaines fonctions il puisse y avoir un haut degré de sophistication. Le système de mesure est donc spécialisé, mais il n'est pas intégré. Malgré l'existence de différents systèmes de mesure pour chaque fonction du management, son utilisation est donc encore déconnectée et incohérente.

Le management de la performance est cohérent, intégré, convergeant et exhaustif. Le système de mesure va au-delà de la simple administration de la performance. Il considère ainsi l'intégration des informations nécessaires pour le développement d'une stratégie d'amélioration de la gestion. À ce stade, la mesure et le management de la performance recouvrent tous les éléments requis pour conformer un cadre permettant d'établir des propriétés. Une telle situation requiert d'une politique explicite de mesure pour gérer la performance au sein des différentes fonctions de l'organisation. Il y a un système de mesure de la performance hiérarchisé et intégré systémiquement ce qui le rend cohérent et complexe.

La gouvernance de la performance est le type-idéal le plus avancé. Il recouvre toute l'amplitude de la profondeur et la portée de la performance. Pour pouvoir englober l'étendue de la performance il requiert un système consolidé de mesure, qui intègre de manière systémique l'information interne et externe sur la performance. C'est un système qui tend à être incontrôlable et non manipulable. À ce stade, le management est l'art de l'anticipation dans des situations qui sont mouvantes et imprévisibles. Pour être mis en œuvre il requiert d'un système robuste de mesure et de management de la performance.

2.4 Les outils de finalisation et de contrôle

- Finalisation

Selon Santo et Verrier (2007) le système de finalisation vise à déterminer les objectifs des administrations à tous les niveaux de l'organisation. Cette approche intègre dans l'analyse les processus de définition des objectifs, c'est-à-dire « les finalités à expression plus générale » puisqu'elles « reflètent les valeurs » d'une administration. Ce faisant, elles déterminent « les règles internes et externes » qui orientent le processus de mesure et de management de la performance.

On peut intégrer aussi, le cas échéant, les objectifs qui permettent de définir « les axes stratégiques ». Ceux-ci cristallisent « les grandes options » de l'organisation qui vont être mises en œuvre pour atteindre les finalités générales. Finalement, nous allons intégrer dans notre analyse les processus de finalisation des objectifs opérationnels, c'est-à-dire l'ensemble des buts quantifiés de manière précise pour cadrer les comportements des agents au niveau opérationnel.

Le système de finalisation peut ainsi être défini comme le processus par le biais duquel on oriente la nature, la localisation, le niveau, la distribution temporelle et les composantes principales des activités d'une organisation, en référence à des principes préalablement définis par les décideurs (Tabatori et Jarniou, 1975). La finalisation est donc une étape centrale pour la démarche managériale. Il permet de définir les objectifs d'une organisation sur le court et moyen terme (Santo et Verrier, 2007).

Nous allons incorporer dans l'analyse trois outils de finalisation :

- La planification stratégique vise à assister la direction générale d'une organisation dans la mission de pilotage, dévoilant ainsi le choix des critères stratégiques utilisés pour orienter les activités et les structures de l'organisation (Tabatori et Jarniou, 1975). La stratégie est donc indissociable des marges de manœuvre dont dispose une organisation. Dans le secteur policier, ces marges de manœuvre sont restreintes puisque les éléments d'un environnement concurrentiel ne sont pas présents (rivalité entre les firmes et menace de nouveaux entrants).
- Pourtant, même si dans le secteur policier il n'y a pas de concurrence dans le sens strict du marché, il se trouve qu'au Chili il y a deux forces nationales¹⁴ qui peuvent entrer en concurrence sous divers points de vue : allocation des ressources ; priorités gouvernementales ; performance dans l'accomplissement de leur mission ; ou bien, niveaux de confiance qu'elles affichent auprès du public. Une deuxième façon de regarder cette concurrence -limitée bien entendue-, peut être envisagée au niveau des alliances que les appareils policiers font avec le secteur privé, les différents niveaux de l'administration (notamment le niveau local), ainsi que le partenariat avec d'autres secteurs de l'administration publique dans le but d'améliorer leur performance.
- Un deuxième outil utilisé pour décliner les processus de finalisation d'une organisation est celui de la direction participative par objectifs. Elle vise à analyser la déclinaison des objectifs globaux en objectifs intermédiaires et opérationnels, en les associant à des acteurs et des niveaux de responsabilités précis et identifiables.

¹⁴Pour le Chili les Carabiniers et la police d'Investigations (*policía de Investigaciones*), pour la France la police nationale et la gendarmerie. Même si chacun de ces appareils policiers a des compétences délimitées (le cas du Chili) ou des compétences territoriales différentes (le cas de la France), des chevauchements se produisent dans les deux cas. Il y a donc une concurrence « symbolique » qui s'avère incontournable pour comprendre les réformes managériales aussi bien au niveau de la capture de ressources et des priorités gouvernementales qu'à celui des démonstrations sur la performance qu'ils affichent dans l'accomplissement de leurs missions et sur la confiance que le public leur attribue.

- Contrôle.

Les instruments de contrôle sont ceux qui sont capables de rassembler les informations requises pour aider la prise de décision tant au niveau de la conception que de la mise en œuvre des politiques publiques. Au niveau stratégique (de conception et de direction politique), ces dispositifs se rapprochent des processus de finalisation dans la mesure où ils aident à la délégation, c'est-à-dire aux processus qui permettent de déterminer les objectifs qui seront confiés aux organisations et les stratégies de contrôle qui leurs seront associées (gouvernance).

Au niveau des administrations, c'est-à-dire du management opérationnel, ces instruments aident au pilotage des managers puisqu'ils déterminent les « actions réalisées en cours de période pour s'assurer que les objectifs seront atteints avec les ressources qui leurs ont été allouées ». Le contrôle repose ainsi sur l'idée de comparer la situation réelle (les résultats effectivement accomplis) avec celle qu'on souhaite (les objectifs préalablement définis) pour entreprendre, le cas échéant, des mesures pour corriger les stratégies suivies (Encyclopédie Universalis, contrôle de gestion).

Plus précisément, le contrôle de gestion dans le secteur public repose sur l'idée de désengager du quotidien la fonction de management stratégique, dans la mesure où les instruments de contrôle permettent aux dirigeants politiques « de ne pas laisser à l'anarchie ces tâches », contribuant ainsi à développer et à mettre en œuvre un système de gouvernance de la performance¹⁵ des administrations. Selon Bourguignon (1997) le concept de « contrôle de gestion » a été remplacé par « le système de pilotage de la performance ou le management de la performance » car, dans le domaine privé, le contrôle a été mis en cause sur ses capacités réelles à accompagner les stratégies suivies par le management opérationnel.

Dans un tel contexte, pour le *NPM* il convient de parler de « responsabilisation », dans la mesure où les décideurs politiques comptent sur la délégation des objectifs qu'ils ont engagé auprès des électeurs, mais à condition que celui qui prend les décisions soit redevable vis-à-

¹⁵Henri BOUQUIN, « GESTION FINANCIÈRE - Contrôle de gestion », [en ligne], consulté le 1 juin 2020. URL: <http://www.universalis.fr/encyclopedie/gestion-financiere-controle-de-gestion>

vis des résultats obtenus. Pour ce faire, il est indispensable de mettre en œuvre un processus de management et de gouvernance des administrations qui puisse aller bien au-delà d'un simple regroupement d'indicateurs¹⁶.

Ainsi pour l'*Encyclopædia Universalis*, structurer équivaut à définir des unités au sein desquelles les résultats obtenus par les managers soient une conséquence directe de leurs actions au sein d'unités dotées de résultats mesurables pouvant faire remonter l'information auprès des dirigeants (*reporting*). Ce sont donc des centres de responsabilité dont la performance est le reflet de la performance du manager (*business unit*).

Mobiliser, dans le sens managérial du terme, veut dire engager des acteurs autonomes (managers) dans un projet collectif permettant de faire converger des buts partagés à travers un processus de planification. Dans une telle approche, le contrôle de gestion est un modèle de gouvernance à distance permettant de piloter les stratégies mises en œuvre pour qu'elles soient effectivement accomplies.

Il propose ainsi un modèle de contrôle et d'évaluation des performances ex-post par le biais de la mesure des écarts entre les résultats effectivement atteints et les objectifs préalablement fixes tout en reconnaissant l'autonomie dont les gestionnaires sont investis. Il se compose de trois phases : la finalisation, qui est le processus par le biais duquel on détermine les objectifs d'une organisation et la stratégie pour les mettre en œuvre ; le pilotage, entendu comme les actions que l'on entreprend au cours de périodes pour s'assurer que ces objectifs seront effectivement atteints avec les ressources allouées pour mettre en œuvre, le cas échéant, des mesures correctives ; puis enfin la post-évaluation portant sur les renseignements que l'on peut faire ressortir des processus de réalisation afin d'en dégager les points forts et les points faibles, constituant ainsi une aide au pilotage (surveillance à distance) et à la délégation dans les grandes organisations.

Le manager est doté d'une certaine liberté pour gérer, mais il doit en contrepartie atteindre des objectifs par le biais d'une équipe et de ressources qu'il est censé mobiliser. Il doit ainsi tenter de repérer des réponses adéquates pour faire face à un environnement de plus en plus

¹⁶Op. Cit, Encyclopædia Universalis.

mouvant et imprévisible. Il est responsable de mettre en relation les ressources dont il dispose et les objectifs qui lui ont été imposés. La qualité de ses choix reflète sa capacité à anticiper des situations et à mobiliser les ressources dont il dispose ce qui nécessite de mettre en œuvre un modèle prédictif.

Il y a plusieurs outils de contrôle tels que la comptabilité analytique, les audits et les tableaux de bord. Nous nous concentrerons sur les tableaux de bord car ils sont utilisés de manière intensive au Chili. Ils sont constitués par un ensemble d'indicateurs susceptibles de mesurer la performance pour chaque fonction du management de l'organisation. Ils ont pour but le suivi des centres de responsabilité. Ils permettent ainsi d'opérer une mesure d'écart et de procéder au contrôle de la performance. La mise en évidence des écarts entre les prévisions et les résultats effectivement atteints est un des axes primordiaux du contrôle de gestion. Le pilotage des écarts permet d'introduire un effet de retour de nature à reconduire le centre de responsabilité sur la voie de l'apprentissage en modifiant les stratégies déployées pour améliorer leurs résultats (Santo et Verrier, 2007).

CHAPITRE 4 :

LA METHODOLOGIE ET LE TERRAIN

1. Techniques pour la collecte du matériau empirique et instruments méthodologiques utilisés pour analyser le corpus

1.1 Les entretiens non directifs

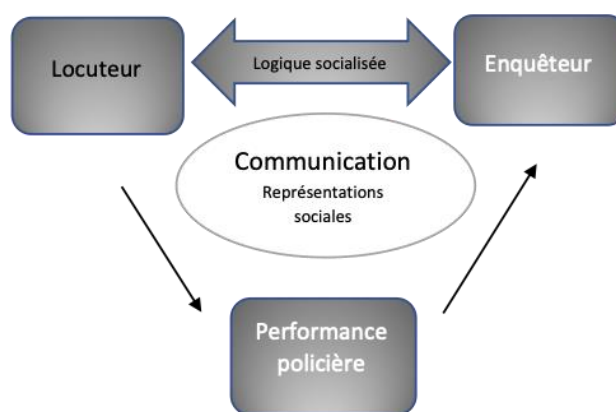
Les significations attribuées d'abord à l'efficacité policière dans le processus transitionnel d'un régime à l'autre marqué par la réactivation de la violence politique et ensuite à la performance policière qui ressortent de la conception et la mise en œuvre des outils de finalisation et de contrôle de gestion dans le secteur policier durant le processus de modernisation des Carabiniers, reposent sur les représentations sociales dont les acteurs politiques et policiers sont porteurs. Ces représentations balisent les relations qu'entretiennent les uns avec les autres et influence les stratégies qu'ils mettent en œuvre dans le but de façonner ces significations.

La communication est au cœur du processus de formation des représentations sociales (Moscovici, 1976). De ce point de vue, l'entretien comme technique de production du discours, peut s'avérer pertinent pour étudier ses caractéristiques. Notre stratégie pour collecter le matériau repose sur la production d'une situation dialogique avec nos informateurs pour les inciter à élaborer leurs propres formulations des changements. Nous avons ainsi réalisé 42 entretiens avec différents acteurs appartenant à la sphère politique et administrative au sein du secteur policier au Chili. Ces entretiens ont duré en moyenne environs 1 heure 45 minutes, produisant plus de 1000 pages de transcription.

Notre corpus est le résultat de la réalisation d'entretiens non directifs, nous permettant d'enclencher une situation spontanée de production de discours sans que d'autres restrictions, autre que la question suggérée, n'interviennent. C'est donc la nature non directive de la technique employée qui a produit, dans le processus de communication, une discussion locuteur/enquêteur sur le sujet proposé, faisant ainsi ressortir les représentations sociales de la performance et les significations dont les acteurs interrogés sont porteurs.

L'entretien non directif est, selon Laurence Barlin (1977), « le matériau privilégié de l'analyse de l'énonciation », (nous y reviendrons), car la liberté qu'il accorde au locuteur favorise son autonomie pour développer sa pensée « ici et maintenant », à travers « l'improvisation » dans l'élaboration de la parole et « la cohérence » du discours liée à la question de départ. La situation créée par l'entretien non directif produit ainsi un triangle au regard duquel on peut représenter le processus de communication de la manière suivante :

Schéma 3 : les trois pôles de la communication dans un entretien



Suivant une telle approche méthodologique, dans l'entretien le locuteur élabore le discours dans des conditions spécifiques qui lui sont imposées. Il s'exprime en véhiculant un grand nombre d'ambivalences. Cependant, avec la présence de l'enquêteur il subit « l'exigence de la logique socialisée » qui l'oblige à maîtriser la parole pour lui attribuer un sens (Barlin, 1977).

Ce sont ces efforts de maîtrise qui font émerger les contradictions sous-jacentes au discours qui nous permettent de « reconstruire » un tel processus. Le discours est ainsi vu comme une production non achevée, porteuse de contradictions dans la plupart des cas « inconscientes », qui se manifestent précisément dans la situation créée par l'entretien, « où ce processus est à la fois spontané et contraint par la situation ».

1.2 Instrument méthodologique : l'analyse de l'énonciation

Selon Laurence Bardin (1977), l'analyse de contenu est « un ensemble de techniques d'analyse des communications visant, par des procédures systématiques et objectives de description du contenu des énoncés, à obtenir des indicateurs (quantitatifs ou non) permettant l'inférence de connaissances relatives aux conditions de production/réception (variables inférées) de ces énoncés ».

Il existe cependant une grande diversité d'instruments qui font partie de cette méthodologie. Le choix de l'outil utilisé dépend des caractéristiques du sujet de recherche et du cadre théorique choisi pour analyser les phénomènes visés. Nous nous intéressons particulièrement aux interactions entre acteurs administratifs et politiques qui ont sous-tendu les processus de conception et de mise en œuvre des outils de contrôle portant, d'une part, sur l'efficacité de la police pour faire face aux phénomènes visés et, d'autre part, sur leur performance.

Nous avons ainsi choisi un cadre théorique -l'institutionnalisme centré sur les acteurs-, qui nous a permis de regarder les phénomènes visés comme le résultat de processus d'interactions entre acteurs interdépendants dont les stratégies sont influencées par les conditions contextuelles, favorisant ou inhibant l'entente. Nous nous intéressons ainsi aux représentations sociales de l'efficacité e la police, puis de la performance dans le secteur policier véhiculées par ces acteurs politiques et policiers dans leurs interactions, ce qui nous amène à étudier leurs discours en la matière.

Pour entreprendre l'analyse du corpus, nous avons privilégié une conception de la communication entendue comme processus. Dans une telle perspective, le discours est conçu comme processus inachevé d'élaboration de sens, c'est-à-dire une « parole en acte » dont l'étude ne peut pas se limiter aux « éléments élémentaires » du langage tels que les mots, sinon plutôt au niveau des « propositions » et de leur « séquence ». Cette conception de la communication, s'écarte des techniques d'analyse de contenu classiques qui considèrent le matériel qualitatif comme une donnée, « c'est-à-dire comme un énoncé manipulable ». (Bardin, 1977). De ce point de vue, la « production de parole est un processus », dont il faut tirer les conséquences pour l'analyse.

Selon cette conception de la communication, dans la production de parole les individus opèrent des « transformations » pour donner un sens au discours. Sous une telle approche, le discours n'est pas une « transposition » mécanique de croyances et de représentations préexistantes. Il est plutôt conçu comme un « processus d'élaboration » où les individus confrontent leurs motivations et leurs engagements avec les contraintes imposées par la langue et les conditions de production de sens. Autrement dit, l'analyse de l'énonciation met en œuvre des techniques permettant de faire ressortir les processus « inconscients » qui sous-tendent les « transformations » que le locuteur opère pour élaborer son discours sous les restrictions du langage et la situation de communication produite par l'entretien.

La communication est donc un processus dynamique qui se présente comme une succession de transformations. Ces transformations se produisent au niveau des propositions, des séquences, des éléments atypiques, ou bien des thématiques au cours du processus de production du discours. L'analyse de l'énonciation postule ainsi que le détour par l'énonciation, c'est-à-dire par l'organisation formelle du discours permet une inférence indirecte en mobilisant plusieurs techniques.

Selon Bardin (1977), une approche s'appuyant sur « l'agencement et les dynamiques du discours » cherche à dégager la « logique intrinsèque » sous-jacente à chaque entretien qui structure « un système en équilibre dont l'organisation elle-même a un sens ». On étudie ici les transformations qui se produisent au niveau des propositions et des séquences. On peut ainsi dégager deux étapes de l'analyse « révélatrices de la dynamique de l'entretien » :

Premièrement, « l'analyse logique » qui permet de soulever « les relations entre propositions » en observant leur « enchaînement » pour ainsi mettre en évidence les « modes de raisonnement » qui structurent le discours. Et ensuite, « l'analyse séquentielle » qui cherche à identifier la « présence de ruptures dans le discours », montrant la manière dont se succèdent les séquences au fur et à mesure que les sujets de conversation changent. Ces deux étapes permettent d'analyser l'agencement du discours en identifiant son sens à partir des éléments qui l'organisent.

Dans ces deux étapes l'agencement et la progression du discours constituent « les principaux indicateurs ». Par conséquent, chaque entretien est étudié comme un corpus à part entière

puisqu'il constitue une « totalité » qui s'organise de manière « singulière ». Pour remplacer la quantité, cette approche propose donc une analyse intensive du matériau. Cette caractéristique la rend propice pour être appliquée sur un corpus n'ayant pas plus de 40 entretiens. D'autre part, chaque entretien doit être suffisamment long pour conformer un tout. À ce titre, Laurence Bardin (1977) conseille une moyenne d'au moins 20 pages par entretien pour permettre de faire ressortir la « logique intrinsèque » qui structure chaque discours à travers « l'enchaînement des propositions ».

L'unité de base de l'analyse se situe au niveau égal ou supérieur à la phrase, c'est-à-dire de la proposition qui est définie comme une unité qui se suffit à elle-même, c'est-à-dire qui a un sens et permet de mettre en relation deux ou plusieurs termes. Elle peut être exprimée de différentes manières telles qu'une affirmation, un jugement, une déclaration, une négation ou une question.

Il nous reste encore à mobiliser des instruments méthodologiques qui vont nous permettent de recouvrir les transformations qui opèrent au niveau des éléments atypiques et des thèmes dans le processus d'élaboration du discours. Pour l'analyse de l'énonciation chaque entretien est étudié en lui-même comme une totalité unique, c'est-à-dire comme une « étude de cas » permettant de nous faire ressortir des « indicateurs particuliers » propres à chaque discours. L'analyse de l'énonciation exclue ainsi les « hypothèses interprétatives avant l'étude formelle du discours ».

En revanche, l'analyse thématique -nous explique Laurence Bardin (1977)- se veut transversale, dans la mesure où elle cherche à découper l'ensemble des entretiens en appliquant une « grille de catégories » pour se focaliser sur la fréquence des thèmes en les considérant, « comme donnés, segmentables et comparables ». On le voit, l'analyse thématique ne vise plus à appréhender la « dynamique » et « l'organisation » du discours. L'attention est portée sur le « comptage » par « démembrement thématique ». Cet exercice est rendu possible par la définition au préalable d'unités de codage permettant d'appliquer un « système de catégories », c'est-à-dire « une théorie » et un « corps d'hypothèses » sur le corpus.

Pour synthétiser, parmi les diverses techniques d'analyse de contenu qui ont pour objet la communication nous avons choisi d'utiliser l'analyse de l'énonciation puis l'analyse thématique et l'analyse des éléments atypiques. Pour ce faire, nous mettons en œuvre une conception de la communication comme un processus par le biais duquel sont élaborées les représentations sociales. Le discours est ainsi considéré comme un processus où le locuteur opère des transformations de manière inconsciente.

La situation provoquée par l'entretien non directif, accordant aux interviewés une liberté pour s'exprimer face au sujet proposé par l'enquêteur, les obligent à l'improvisation. En contrepartie, la présence d'un tiers impose au locuteur la contrainte de maîtriser la parole pour lui attribuer un sens. Ce sont ces efforts de maîtrise qui font émerger les transformations sous-jacentes au discours nous permettant de l'analyser à travers les techniques déjà évoquées.

Pour exploiter ce matériel et le rendre lisible à la compréhension des dynamiques représentationnelles sous-jacentes aux significations de l'efficacité et la performance policière dans les contextes étudiés, nous utilisons donc l'analyse de l'énonciation qui est un outil qui nous permet de décortiquer ces dynamiques représentationnelles en tenant compte du rôle qu'elles ont dans le processus de production du discours (Bardin, 1977, 224). Il s'agit de dégager la signification pour l'émetteur (sa subjectivité), mais aussi d'établir sa pertinence pour le récepteur, c'est-à-dire son objectivité.

L'objectivité du processus d'énonciation est liée à sa nature sociale, puisqu'il véhicule « des significations pertinentes pour un groupe donné ». Les propositions et leurs séquences peuvent ainsi se transformer en indicateurs des représentations sociales qui participent à sa constitution. Nous nous concentrerons donc sur l'examen des conditions de production du discours et de leur signification réelle pour la communication à l'aide d'indicateurs, démarche qui s'avère utile pour étudier « les dynamiques des représentations sociales » (Negura, 2006).

2. Le terrain

2.1 Déroulement du terrain

Notre travail de terrain s'est déroulé entre les années 2011 et 2020. Notre corpus est composé de documents recueillis pendant notre processus de recherche composé de lois, de guides pratiques et de documentations administratives portant sur les dispositifs et les mécanismes étudiés. Nous avons aussi réalisé 29 entretiens avec des cadres policiers responsables du niveau central et territoriale au Chili. Sur la sphère politique, par le biais de contacts avec des décideurs politiques dans le cadre de notre parcours professionnel auprès du ministère de l'Intérieur, nous avons réalisé 13 entretiens.

Pour pouvoir définir la « constellation d'acteurs » ayant participé aux processus de changement liés, d'une part, à la question de l'efficacité policière durant la période transitionnelle et, d'autre part, à la conception de la performance dans le secteur policier dans la période de modernisation des Carabiniers, nous avons suivi une démarche intuitive par successives approximations qui s'est déroulée sur plusieurs années (2012-2020).

Les informations recueillies au cours de ces premiers entretiens nous ont guidé dans nos requêtes suivantes. Nous avons ainsi développé notre terrain à l'aide de la littérature spécialisée, de la documentation administrative disponible sur la question des rapports entretenus entre police et pouvoir politique, notamment pour la période post-autoritaire (premier gouvernement démocratique 1990-1994) et des informations que les personnes que nous avons interrogées nous ont fournies.

2.2 Description du corpus

Notre corpus est composé d'entretiens non directifs réalisés auprès des responsables au sein des administrations centrales et territoriales des Carabiniers au Chili. Les entretiens ont été effectués au Chili entre les années 2012 et 2020. La longue durée du terrain s'explique, en partie, par l'incorporation progressive des acteurs politiques et des Carabiniers retraités qui ont participé au processus de changement. Nous avons appliqué une technique non directive pour favoriser un dialogue locuteur/enquêteur au regard des processus de changements. On

a cherché à leur accorder une grande liberté pour les inciter à développer en toute autonomie les représentations qu'ils ont sur les phénomènes étudiés.

Pour pouvoir sélectionner nos interviewés et qu'ils puissent nous accorder des rendez-vous, nous avons procédé à l'envoi d'une requête à l'administration centrale des Carabiniers expliquant nos propos. Une fois que nous avons obtenu l'accord de l'administration, la gestion du terrain a été confiée à un fonctionnaire travaillant dans l'administration centrale¹⁷. Au regard du sujet de recherche et des précisions que nous avons apporté dans notre requête, les responsables de l'administration nous ont proposé des entretiens au niveau central et territorial (régional et local).

- Les Carabiniers

D'une part, 29 entretiens ont été réalisés au sein des *Carabiniers*, dont 11 au niveaux central, 3 au niveau de la préfecture de *Viña del Mar* et de *Valparaíso* et 11 au niveau local au sein de deux commissariats faisant partir l'un et l'autre de ces deux préfectures. D'autre part, nous avons interrogé des hauts fonctionnaires de la police retraités, ayant occupé des postes de responsabilité majeurs dans les processus de changement durant la période étudiée, ce qui nous a permis d'en faire la traçabilité (1990-2014).

Au niveau central la plupart des entretiens ont été réalisés au sein de la direction d'ordre et de sécurité qui est l'équivalent de la direction centrale de la sécurité publique de la police nationale française, ayant sous sa responsabilité toutes les unités de terrain du pays. Au sein de cette direction nous avons interviewé le sous-chef de la division d'analyse criminelle et le chef du système d'analyse des données territoriales ainsi que des professionnels de ces unités. En tout nous avons réalisé trois entretiens.

Ensuite, au sein de l'inspection générale qui a sous sa responsabilité le contrôle de gestion, nous avons interviewé le chef de cabinet du général qui commande cette direction et le responsable du système de contrôle de gestion. En tout deux entretiens. Nous avons aussi interrogé l'ex-général ayant dirigé l'inspection au moment des changements et deux

¹⁷Luis Ulloa, commandant travaillant dans une cellule central dite de développement de projets au sein de la direction de planification et de développement des Carabineros.

fonctionnaires de la direction de planification et de développement : le chef de l'unité d'évaluation de projet et celui chargé de planification stratégique.

Sur la formation, nous avons interviewé le directeur de l'école nationale des *Carabiniers*, chargée de la formation initiale des officiers de la police¹⁸ ainsi que le directeur de l'académie des sciences policières chargée de la formation supérieure pour pouvoir accéder au grade de commandant de police (un grade supérieur au commissaire de police). En tout deux entretiens. Et enfin le sous-directeur de la cellule en charge du budget et le directeur chargé du contrôle des standards de la sécurité privée. Au total 11 entretiens au niveau central.

Au niveau territorial nous avons réalisé 3 entretiens dans deux préfectures de police, équivalentes au niveau départemental en France. Deux entretiens dans la préfecture de Valparaíso (préfet et sous-préfet) et un entretien au sein de la préfecture de Valparaíso (sous-préfet). Au niveau des commissariats équivalents aux circonscriptions de police en France, nous avons interviewé la totalité des responsables du système de mesure et de management de la performance dont 6 au 2^{ème} commissariat de Valparaíso et 5 au 2^{ème} commissariat de Quilpué. Au total, au niveau territorial nous avons interviewé 14 personnes.

Finalement, nous avons interviewé 4 hauts fonctionnaires policiers retraités dont 3 généraux et 1 colonel. Les trois généraux ont participé directement dans les négociations avec les hauts fonctionnaires de l'administration centrale chilienne pour automatiser les bases de données, définir et mettre en œuvre le nouveau système de rémunération, définir les indicateurs de la performance policière et mettre en œuvre le système de contrôle de gestion, concevoir la nouvelle direction de planification et les plans stratégiques, et enfin concevoir les différents dispositifs pour distribuer les ressources liées à la police de proximité et développer les tableaux de bord au sein des commissariats.

¹⁸Chez les *Carabineros* il existe deux corps de la police : les officiers, qui peuvent atteindre le grade de général à la fin de leur carrière ; et les sous-officiers, qui peuvent atteindre la grade de brigadier-chef à la fin de leurs parcours.

Tableau 4 : Administration des Carabiniers du Chili

Niveau	Unité territoriale	Direction	Division	Grade	Actif	Année		
			Cellule		Retraité		Entretien	
Central	Sous-direction nationale	DIOSCAR	DAC (Sous-directeur)	Colonel	Actif	2012		
			SAIT	Commissaire	Actif	2012		
			ID	Commissaire	Actif	2012		
		DIPLADE	Développ.	Colonel	Actif	2012		
		CAR	Projets	Commandant	Actif	2011		
		OS 11	Directeur	Général	Actif	2012		
		IG	Chef de Cabinet	Colonel	Actif	2012		
			UCG (directeur)	Colonel	Actif	2012		
		Budget	Sous-directeur	Colonel	Actif	2012		
		ENC	Directeur	Général	Actif	2012		
		ACP	Directeur	Colonel	Actif	2012		
		Préfecture	Préfecture	Préfecture	Préfet	Colonel	Actif	2013
					Sous-préfet	Commissaire	Actif	2013
	Commissaire			Commissaire	Actif	2013		
	Sous-commissaire 1			Capitaine	Actif	2013		

Régional	Valparaíso	2eme Commissariat de Valparaíso	Bureau opérationnel	Lieutenant	Actif	2013	
			Salé opérations	Brigadier Professionnel	Actif	2013	
			SIP	Lieutenant	Actif	2013	
	Préfecture Viña del Mar	Commissariat de Quilpué	Préfecture	Sous-préfet	Colonel	Actif	2013
			Commissaire	Commissaire	Actif	2013	
			Salé opération	Capitaine	Actif	2013	
			Bureau opérationnel	Brigadier	Actif	2013	
			Unité communauté	Brigadier	Actif	2013	
			SIP	Lieutenant	Actif	2013	
	Central	Sous-direction national	DIPLADE	Développ. Projets	Général	Retraité	2018
CAR							
OS11			Directeur	Général	Retraité	2017	
TIC et IG			Directeur	Général	Retraité	2018	
		TIC	Responsable	Colonel	Retraité	2019	
Total				29			

- Responsables politiques et hauts fonctionnaires ministériels

Notre corpus est aussi composé d'entretiens avec les acteurs politiques chargés du secteur policier. Nous leurs avons appliqué le même dispositif qu'aux cadres et agents de police et professionnels travaillant au sein des carabiniers, c'est-à-dire des entretiens non directifs leur

permettant d'articuler librement leurs argumentations sur les changements liés à la modernisation des Carabiniers. Dès lors, il convient de préciser que notre parcours dans l'administration chilienne nous a permis d'avoir les contacts pour pouvoir prendre des rendez-vous auprès de plusieurs responsables politiques et hauts fonctionnaires clés dans les processus de changement.

Les critères que nous avons choisis pour sélectionner les responsables politiques sont les suivants : le degré de responsabilité directe envers le dossier police ou ayant un rapport avec celui-ci (administration transversale) ; le degré d'engagement sur le dossier en relation avec l'importance qui lui a été attribuée dans le programme politique ; le degré de connexion postérieur ou antérieur avec le sujet, c'est-à-dire si avant ou après avoir occupé le poste de responsable politique ou de haut fonctionnaire l'acteur interviewé est en lien avec un tel dossier.

Notre corpus est donc composé des récits d'acteurs politiques et de hauts fonctionnaires de l'administration centrale chilienne, exerçant des responsabilités sur le dossier police, mais aussi des connexions avec la question policière dans leur travail antérieur ou postérieur à l'occupation des postes de leadership au sein des ministères concernés dans la conduction des appareils policiers. Nous avons aussi interviewer des acteurs ayant des liens partisans permettant de recouvrir l'échiquier politique chilien.

Nous avons ainsi interviewé le secrétaire d'État pour la sécurité intérieure auprès du ministère de l'Intérieur, ayant occupé ce poste au moment de l'élaboration de la première stratégie nationale de sécurité publique (2006-2010). Cette stratégie a imposé aux administrations policières des objectifs de réduction de la victimation. Cet acteur politique avait occupé auparavant le poste de secrétaire d'État des *Carabiniers* auprès du ministère de la Défense Nationale, entre les années 2000 et 2006, quand les *Carabiniers* étaient encore rattachés à ce ministère. Il s'agit d'un des seuls acteurs politiques de centre gauche qui a des liens de longue durée avec les administrations policières et particulièrement avec les Carabiniers.

Ensuite, nous avons interviewé la seule secrétaire d'État des *Carabiniers* femme (2006-2010). Elle aussi a un long parcours portant sur la question des réformes policières auprès d'une fondation dédiée à ces thématiques (La fondation pour la paix des citoyens). Nous

avons aussi interviewé le chef de la direction juridique du ministère de l'Intérieur, connaisseur des discussions législatives sur le projet de loi rattachant les Carabiniers au ministère de l'Intérieur ayant créé le ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique (2011), mais aussi des réformes constitutionnelles portant sur le chapitre des forces de l'ordre.

Pour avoir une vision sur la progression des changements nous avons aussi interviewé des hauts fonctionnaires rattachés au ministère de l'Intérieur et de la Défense dans les années 1990 et 2000 ayant un long parcours sur un tel dossier d'abord en tant que fonctionnaires puis après en tant que chercheurs. Et enfin, nous avons intégré la responsable du contrôle de gestion et des budgets par résultats des administrations au sein du ministère des Finances (direction des budgets).

De l'autre côté de l'échiquier politique (centre-droite) nous avons interviewé une conseillère auprès du ministère de l'Intérieur ayant exercé des fonctions entre dans le premier gouvernement du président Sebastian Piñera (2010-2014). Cette conseillère était chercheuse de la police dans la fondation pour la paix des citoyens. Nous avons aussi eu un entretien avec le chef de cabinet du secrétaire d'État pour la prévention de la délinquance auprès du ministère de l'Intérieur. Ces fonctionnaires ont travaillé directement sur l'introduction du système tactique d'analyse de la délinquance (STAD), qui est une version chilienne du COMPSTAT introduit dans le *New York Police Department*.

Tableau 5 : Acteurs politiques des administrations ministérielles centrales

Niveau	Ministère	Secrétariat/unité	Poste	Années poste	Nombre	Année entretien
		Secrétariat sécurité Intérieure	Secrétaire d'État	2006-2008	1	2012
		Secrétariat sécurité Intérieur	Chef, Direction Juridique	2006-2010	1	2012

Central	Intérieur	Secrétariat sécurité Intérieure	Conseiller, DSC	2010-2013	1	2012
		Secrétariat sécurité Intérieure	Chef unité coordination, DISPI	1994-2000	1	2018
			Unité études et information DSC	2000-2004	1	
		Secrétariat sécurité Intérieure	Conseiller Ministre	1993-1994	1	2011
			Secrétaire exécutif CCSP	1991-1993	1	2012
	Secrétariat pour la prévention de la délinquance		Chef de cabinet	2011-2014	1	2019
	Défense	Secrétariat des Carabiniers	Secrétaire d'État	2006-2010	1	2012
			Secrétaire D'État	2000-2006	1	2012
			Chef équipe Conseillers	2006-2010	1	2017

	Finances	DIPRES	Chef unité Contrôle de gestion	2006- 2010	1	2012
	Secrétariat générale du gouvernement	Secrétariat des communications	Directeur	1990- 1994	1	2012
Total	4	5	13		13	

- Documentation administrative

Nous avons intégré aussi dans notre corpus plusieurs documents administratifs et discours des autorités civiles liés aux changements étudiés. Nous allons ainsi utiliser : le matériau disponible dans les politiques nationales de sécurité publique élaborées entre 2003 et 2010 ; les documents administratifs et les lois qui ont permis au ministère de l'Intérieur de prendre la main sur le système de police, malgré la tutelle du ministère de la Défense jusqu'en 2011 ; la loi qui a créé le ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique (loi 20.502 de février 2011) ; la documentation administrative du premier gouvernement démocratique portant sur le contrôle des Carabiniers ainsi que celle relative à la performance policière, l'implantation de la police de proximité et les successifs plans stratégiques confectionnés par la direction de planification et développement des Carabiniers.

CHAPITRE 5

LE CADRE INSTITUTIONNEL DES CARABINIERS

1. Les rapports entre pouvoir politique et police dans la tradition constitutionnelle chilienne

Le Chili est un État unitaire ayant un régime présidentiel qui délègue au ministère de l'Intérieur le contrôle centralisé des appareils policiers. Ce modèle de commandement des forces de l'ordre, s'appuie sur des normes constitutionnelles et des lois portant sur le ministère de l'Intérieur et la police. Jusqu'en 1973 deux principes majeurs structurent les rapports entre police et pouvoir politique : la subordination de la force publique aux autorités civiles et l'interdiction -explicite dans les deux constitutions politiques du pays (1833 et 1925) - de participer aux décisions politiques¹⁹.

Dans un tel régime de gouvernement, les attributions ministérielles découlent des prérogatives accordées au président de la République dans l'article 71 de la constitution politique de 1925²⁰ (CP de 1925). Elles lui confèrent l'administration de l'État et la mission d'assurer le maintien de l'ordre public intérieur et la sécurité extérieure. L'article 1 du décret

¹⁹Dans la tradition constitutionnelle chilienne qui date de 1925 -dernière constitution édictée par un régime démocratique avant celle de 1980, imposée par le régime dictatorial -, la police était composée de forces municipales et fiscales. Elles étaient cependant soutenues par une branche centralisée des forces armées appelée le corps des Carabiniers qui était autorisée à exercer des fonctions de surveillance sur le territoire en temps de paix. Dans un tel système de police qui mélangeait rôle de la police et des forces armées, le concept de force publique regroupe l'ensemble desdites forces. En 1927, ils seront fusionnés par le décret 2484, portant sur l'intégration des services de police locaux et le corps des Carabiniers sous le nom de « Carabiniers du Chili » (*Carabineros de Chile*)

²⁰Article 71 CP de 1925 « L'administration et le gouvernement de l'État sont confiés au président de la République ; et son l'autorité s'étend à tout ce qui a pour objet de sauvegarder l'ordre public Intérieur et la sécurité Extérieure de la République, conformément à la Constitution et aux lois. », c'est nous qui traduisons.

ayant force de loi (DFL7.912)²¹ de 1927, portant sur l'organisation des ministères, délègue cette autorité politique sur le ministère de l'Intérieur.

L'article 3 du même DFL²² précise les missions dudit ministère dans les termes suivants : « il assure toutes les questions concernant le gouvernement politique du territoire et le maintien de la sécurité, la tranquillité et l'ordre public ». La police est ainsi subordonnée au pouvoir politique et son contrôle fonctionnel et administratif est assuré par le ministère de l'Intérieur. L'article 22 de cette même constitution (CP de 1925)²³ prescrit que la force publique²⁴ est subordonnée au pouvoir civil et qu'elle n'est pas autorisée à participer aux décisions concernant la sphère politique. L'article 23²⁵ détermine que toute décision prise par la force publique désobéissant à l'autorité civile sera déclarée illégale et annulée par la suite. La tutelle du ministère de l'Intérieur sur la police est instituée dans le premier paragraphe de l'article 2 de la loi organique des Carabiniers de 1960²⁶.

Ce système assure le contrôle territorial des appareils policiers à travers *el Intendente*, un haut fonctionnaire nommé par le président pour le représenter dans chaque province

²¹Article 1 DFL 7912 portant sur le ministère de l'Intérieur : « Le président de la République exerce le Gouvernement et l'administration de l'État à travers les ministères suivants : Intérieur et des relations extérieures [...] »

²²Article 3 DFL 7912 « Le ministère de l'Intérieur assure : a) toutes les questions concernant le gouvernement politique et local du territoire et le maintien de la sécurité, de la tranquillité et de l'ordre public. ». Note de l'auteur : c'est nous qui traduisons.

²³Article 22 CPR de 1925 : « La force publique est constituée uniquement et exclusivement par les forces armées et le corps des Carabiniers. Ils sont professionnels, hiérarchisés, disciplinés, obéissants et non délibérants ». Le concept d'obéissance prend le sens de subordination au pouvoir politique et celui de non-délibérants et reliée à l'idée qu'ils ne sont pas autorisés à participer des décisions concernant la sphère politique.

²⁴Ce concept de force publique est décliné lors des réformes effectuées à la CP de 1925 en 1971. Il regroupe tel que nous l'avons déjà précisé les forces armées et de l'ordre (Carabiniers et la police d'investigations).

²⁵Article 23 CPR de 1925 « Toute résolution accordée par le président de la République, l'assemblée nationale, le Sénat ou les Tribunaux de justice, à la demande de la force publique (...) désobéissant aux autorités, est dépourvue de toute légalité et n'aura aucun effet. »

²⁶Premier paragraphe de l'article 2 de la loi organique des Carabiniers : « Les Carabiniers du Chili dépendront directement du ministère de l'Intérieur », s'est nous qui traduisons.

(équivalent du préfet français). Le deuxième paragraphe du même article 2²⁷ précise qu'il dirige la police dans chacune des 18 provinces²⁸. Et c'est d'un tel principe relevant de la subordination au pouvoir politique dans chaque division administrative du pays, que découle l'obligation des directeurs territoriaux des Carabiniers d'entretenir avec les autorités civiles nommées par le chef de l'État « une relation personnelle et directe ».

L'article 9 de la loi portant sur les Carabiniers²⁹ confirme un tel principe de subordination, précisant que toute réglementation concernant le fonctionnement et l'organisation des Carabiniers est une prérogative du président de la République. Le cadre légal régissant la police chilienne avant la dictature est donc « légitime au sens normatif et substantiel » (Monjardet, 1996, 24). Ce faisant, il introduit (et résout) une tension inhérente à toute police, exprimée sous la formule que Juvénal -le poète satirique romain- décline de la manière suivante : « mais qui gardera les gardiens ?³⁰ » (cité par Monjardet, 1996, 25). Et c'est bien l'autorité civile investie du pouvoir qui lui a été conféré par la souveraineté populaire, qui exerce une telle tutelle.

A l'image d'autres démocraties ayant des polices centralisées, sa mission s'inscrit dans les limites d'un cadre légal qui leur a été imposé de l'extérieur, c'est-à-dire par le pouvoir législatif (Guillén, 2019, 191). D'un point de vue légal, la police est donc caractérisée par son extériorité : son organisation, ses fonctions et ses prérogatives sont définies par un tiers qui ne la dirige pas, mais qui lui fixe ses limites.

La subordination de la force publique aux autorités civiles et l'interdiction de participer à la sphère des décisions politiques, sont deux des principes fondateurs de l'édifice institutionnel

²⁷Deuxième paragraphe de l'article 2 : « Dans chaque province, département ou sous-délégation, la force des Carabiniers sera disponible pour les Préfets, gouverneurs ou délégués adjoints, pour l'accomplissement des fonctions et pouvoirs qui leur ont été conférés par la loi concernant l'organisation du gouvernement interne. Pour s'y prendre, le chef des Carabiniers de chaque province, département ou sous-délégation doit entretenir des relations permanentes et personnelles avec lesdites autorités politiques. »

²⁸Le pays était divisé en 16 provinces jusqu'en 1974, moment où elles ont été remplacées par 13 régions.

²⁹Article 9 de cette même loi : « Le président de la République édictera les réglementations qui régiront le commandement, l'organisation et les prérogatives du personnel des Carabiniers requises pour son meilleur fonctionnement. »

³⁰La forme originale utilisée par Juvénal est La suivante : *Sed quis custodiet ipsos custod ?*

chilien depuis la CP de 1833. Ils font donc partie, suivant l'expression utilisée par *John Rawls* (1993), des « bases constitutionnelles » qui ont structuré les rapports entre pouvoir politique et police (cité par Godoy, 1996, 71).

Ces principes régissant les constitutions politiques du pays sont déclinés par le concept juridique « d'obéissance » qui prend le sens dans la tradition constitutionnelle chilienne de subordination au pouvoir politique, précisant encore que la force publique n'est pas autorisée à « participer » aux décisions de la sphère politique (article 157 CP de 1833 ; article 22 de la CP de 1925). Il s'agit donc d'un élément qui fait partie de la « structure » constitutionnelle du pays et qui s'est maintenu inchangé au fil du temps, qu'Oscar Godoy définit comme la « méta-constitution » chilienne (Godoy, 1996, 272).

2. La dictature militaro-policière qui redéfinit les rapports entre pouvoir politique et police

Cette tradition sera interrompue en 1973 par la Junte militaro-policière³¹. La dictature met en place un cadre légal et institutionnel qui découle de la doctrine de la sécurité nationale. Elle attribue un rôle politique aux forces armées et aux Carabiniers et leur accorde une autonomie croissante vis-à-vis des autorités civiles³². Ce nouveau régime de gouvernement se veut permanent et va régir le pays au-delà de la dictature par le biais des normes ayant des quorums renforcés, empêchant les majorités de s'exprimer lors de l'arrivée des gouvernements démocratiques (1990).

L'analyse d'un tel cadre permet de comprendre comment les acteurs militaro-policiers, ont structuré un nouveau régime de gouvernement accordant aux forces de l'ordre une indépendance croissante des autorités civiles, nous permettant de mettre en contexte les rapports entretenus entre autorités politiques et hauts fonctionnaires des Carabiniers, lors de

³¹La Junte est créée le jour même du coup d'État le 11 septembre 1973 par le décret-loi n°1. Son dernier paragraphe décline sa composition : l'armée, la marine, les forces de l'air et les Carabiniers.

³²La CP de 1980 a été conçue pour aller au-delà de la dictature pour régir les règles du régime démocratique.

l'avènement des gouvernements démocratiques et les stratégies qu'ils vont mettre en place pour conserver leur autonomie, durant la période analysée (1990-2014).

2.1 Des acteurs militaires et policiers de la refondation du cadre légal régissant les Carabiniers

La Junte militaro-policière chilienne³³ va mettre en œuvre un projet de refondation³⁴ du cadre légal et institutionnel des Carabiniers, dont les traits essentiels sont encore en vigueur dans le pays. Ce cadre institutionnel fait partie d'un nouveau régime de gouvernement qui se veut « permanent »³⁵, et dont ses principaux piliers sont structurés dans la constitution politique de 1980 (CP de 1980). Cette nouvelle architecture légale et institutionnelle permet aux forces armées et de l'ordre d'exercer un rôle de « contrepoids » des pouvoirs politiques³⁶.

Ils vont ainsi changer le sens attribué au concept juridique d'obéissance en le dissociant de la subordination au pouvoir politique. Ce faisant, ils vont « vider » la règle de l'obéissance [au pouvoir politique] de son contenu normatif, pour pouvoir participer dans la sphère politique (Contreras et Salazar, 2020, 236-37). Ce nouveau cadre permet aux forces armées

³³Le décret-loi n°1 de septembre 1973 crée la Junte. Elle sera composée des 3 commandants en chef des forces armées et du général directeur des Carabiniers.

³⁴Selon Goicovic (2010, 62) il s'agit « d'une intervention institutionnelle mise en œuvre par l'ensemble des forces armées et de l'ordre, orientée à reconstruire la société chilienne sur de nouvelles bases économiques, sociales et politiques. C'est dans un tel sens que l'on peut parler de refondation ».

³⁵L'interprétation locale de la doctrine de la sécurité nationale préconise un rôle refondateur du régime politique mis en œuvre par la Junte militaro-policière visant à instaurer un nouveau système de gouvernement qui se veut permanent, c'est-à-dire protégé de la délibération politique des majorités par des quorums renforcés, un système électoral contre majoritaire (binominale) et des sénateurs désignés dont quatre d'entre eux sont nommés parmi les forces armées et des Carabiniers (Tapia, 1980, 122-136 et Duvauchelle, 1994, 37-54).

³⁶L'expression « contrepoids » a été utilisée par le juriste *Jaime Guzman* (1985) pour se référer au rôle du conseil de sécurité nationale que les forces armées et les Carabiniers peuvent convoquer pour « représenter » auprès de toute autorité des décisions concernant les menaces pesant sur l'ordre institutionnel. Ce constitutionnaliste est considéré par les spécialistes de la période dictatoriale comme un des idéologues du régime de gouvernement instauré par les acteurs militaires et policiers qui visait à leur conférer un rôle politique majeur.

et aux Carabiniers de se revêtir d'une indépendance grandissante vis-à-vis des autorités civiles³⁷ dans l'accomplissement de leurs fonctions.

Pour les juristes proches du régime dictatorial³⁸, il s'agit de concevoir une « autonomie renforcée » vis-à-vis des autorités politiques (Duvauchelle, 1994, 8). Les acteurs militaires et policiers qui font partie de la Junte³⁹ (les forces armées, de l'air, la marine et les Carabiniers eux-mêmes), vont donc mettre en œuvre d'importants changements dans la nouvelle constitution⁴⁰, ce qui leur permet de s'ériger en « pouvoir de sécurité » (Contreras et al., 2021, 76).

Dans une telle situation, les forces armées et les Carabiniers auront de nouvelles prérogatives et intégreront de nouveaux dispositifs leur permettant d'exercer ce rôle de « contrepoids » des pouvoirs publics. Ces nouvelles règles, qu'ils se sont eux-mêmes fixées, augmentent considérablement leur marge de manœuvre vis-à-vis des autorités civiles et leur permettent de se dissocier, à bien des égards, du pouvoir politique. Ces caractéristiques constituent donc les traits les plus saillants du cadre légal et institutionnel conçu par un tel projet se voulant fondateur du régime de gouvernement existant avant 1973.

Toutefois, dans le contexte post-autoritaire marqué par le prolongement de la violence politique et la montée en puissance du sentiment d'insécurité, la question du contrôle

³⁷Le nouveau régime de gouvernement se veut permanent et vise à aller au-delà de la dictature, pour s'y prendre les acteurs dictatoriaux vont renforcer les quorums pour empêcher aux acteurs démocratiques de changer cette configuration.

³⁸Nous faisons allusion à Mario Duvauchelle, secrétaire légal de la Junte de 1978 à 1988 et président de la sous-commission constitutionnelle de la première commission législative de 1989, période dite de « transition » où se sont négociées les réformes constitutionnelles nécessaires pour le retour à la démocratie, après la défaite de Pinochet dans le référendum de 1988. Duvauchelle est auteur d'une étude sur le nouveau cadre régissant les forces armées et la police intitulé « Les forces armées et les Carabiniers du Chili : sa réglementation constitutionnelle et organique constitutionnelle ».

³⁹Le décret-loi n°1 du 11 septembre 1973 est la charte constitutive de la Junte militaro-policière intégrée par les commandants en chef des forces armées et le général directeur des Carabiniers. Dans son préambule, les Carabiniers sont assimilés aux forces armées à travers le concept de force publique. Jusqu'en 1981 la Junte exerce le pouvoir exécutif, législatif et constituant. Elle gouverne à travers des décrets lois qui seront considérés comme des « normes modificatrices » de la constitution de 1925, désormais suspendue partiellement.

⁴⁰La constitution politique de 1980 qui a été réformée à plusieurs reprises, régit encore le pays de nos jours.

politique sur les appareils policiers se transforme en un enjeu central pour que les autorités civiles démocratiques puissent prendre la main sur la sécurité intérieure, domaine de l'action publique qui est désormais en dispute dans un contexte post-autoritaire régi par les règles héritées de la dictature.

2.2 Un régime de gouvernement qui repose sur l'assimilation des Carabiniers aux forces armées

Pour les acteurs dictatoriaux, il s'agit en fait de mettre en œuvre un régime de gouvernement qui superpose sécurité intérieure et extérieure. Sous une telle conception, le décret-loi numéro 1 du 11 septembre 1973 crée la Junte militaro-policière. Elle établit dans ses considérations initiales (considérant 1) que « la force publique est constituée constitutionnellement par l'armée, la marine, les forces de l'air et les Carabiniers ». Cette force publique, fait partie de l'organisation que l'État s'est donnée « pour assurer [sa] protection et la défense de [son] intégrité physique et morale et de [son] identité historique et culturelle ».

Dès lors, conformément à la structure du partage du pouvoir que se sont donnés les acteurs militaires et policiers, les Carabiniers font partie d'un ensemble de nouvelles règles permettant de les assimiler aux forces armées. Le décret-loi N° 444 de 1974 introduit ainsi des changements qui vont bouleverser à bien des égards la configuration précédente. D'une part, la tutelle des Carabiniers est ainsi confiée au ministère de la Défense Nationale (article 1). D'autre part, les Carabiniers sont soumis à la juridiction des tribunaux militaires. Ces changements visent donc à rendre la police assimilable à une branche des forces armées, en renforçant son caractère militaire pour favoriser l'unité de critère requise entre les uns et les autres pour mettre en œuvre la doctrine de la sécurité nationale.

Les considérations initiales du décret-loi 444 explicitent les raisons que les acteurs policiers et militaires impliqués dans le coup d'État⁴¹ mettent en avant pour concevoir de telles

⁴¹Tel que nous l'avons déjà signalé, la junte militaro-policière est créée dès 1973 à travers le décret-loi numéro 1 (*acta de constitución de la junta de gobierno*). Cependant, en 1981 une norme transitoire de la constitution de 1980, établira que le commandant en chef de l'armée (le général Pinochet) cesse d'être membre de la junte pour devenir de facto le chef de l'État. Dans la dix-neuvième norme transitoire il est précisé que la Junte exercera les pouvoirs constituant et législatif.

réformes (considérant n° 4). Elles déclinent ainsi que les Carabiniers ne doivent plus être sous la tutelle d'un ministère ayant pour mission de tisser les liens entre le gouvernement et les partis politiques (en l'occurrence le ministère de l'Intérieur), en raison des risques inhérents à l'instrumentalisation politique de telles tâches.

En 1975 une nouvelle loi organique des Carabiniers institutionnalise leur tutelle par le ministère de la Défense (article 2) et renforce son processus d'assimilation aux forces armées. Cette loi cristallise une conception de la sécurité (nationale) qui superpose sécurité intérieure et extérieure. Selon le deuxième paragraphe de l'article 15⁴², le personnel des Carabiniers peut être mobilisé et être fusionné aux forces armées et un mécanisme d'équivalence des grades entre les uns et des autres est prévu pour assurer de manière conjointe le commandement de la sécurité soit-elle intérieure ou extérieure.

L'intégration des forces armées aux tâches portant sur la sécurité intérieure sera mise au point dans le chapitre de CP de 1980 dédié aux états d'exception constitutionnelle (articles 39-41 de sa version originale⁴³). Il va décliner « l'état d'urgence⁴⁴ » pour affronter des situations où l'ordre public se voit grièvement altéré et la « sécurité nationale » menacée. La loi portant sur les états d'exception (1985)⁴⁵, précise que les forces armées prendront le relais de la

⁴²Article 15 du décret-loi 1063 de 1975 : « Le personnel des Carabiniers peut être partiellement mobilisé pour augmenter les effectifs de l'armée, la marine ou les forces de l'air, conformément aux dispositions légales en vigueur. Dans un tel cas, ils s'intégreront ces forces en utilisant un système pour rendre équivalent les grades des uns et des autres après avoir passé une formation militaire. »

Les forces armées et l'équivalence des diplômes deviendront valides après un cours de formation militaire.

⁴³La CP e 1980 a été réformée en 1989 avant l'arrivée du premier gouvernement démocratique. Après 15 ans de démocratie une nouvelle réformes a vu le jour.

⁴⁴Numéro 3 de l'article 40 de la CP de 1980 : « Le président de la République, avec l'accord du conseil de sécurité nationale, peut déclarer tout ou une partie du territoire national en état d'urgence dans les situations de troubles gravissimes à l'ordre public ou de menaces à la sécurité nationale, soient-elles provoquées par des causes internes ou externes. »

⁴⁵Loi numéro 18.415 de 1985 organique constitutionnelle portant sur les états d'exception.

sécurité intérieure (article 4)⁴⁶, prévoyant ainsi un mécanisme pour assurer leur participation dans ce domaine de l'action publique.

Cette participation des forces armées dans la sécurité intérieure prévue dans la loi portant sur les états d'exception -inchangée jusqu'à nos jours- les situe dans une position hégémonique par rapport au rôle prévu pour les autorités politiques. La nomination du « chef de la défense nationale » permet aux hauts fonctionnaires des forces armées de prendre le contrôle politique sur le commandement du territoire dans de telles situations. Cette primauté des forces armées sur les pouvoirs politique cristallise de manière indirecte encore, leur rôle politique de « garants de l'ordre institutionnel » (Contreras et Salazar, 2020, 29).

Pour confirmer ce processus d'assimilation, la CP de 1980 attribue au président de la République la prérogative portant sur la déclinaison des états d'exception. Cependant, cette déclaration peut seulement être mise en œuvre avec l'accord préalable du conseil de sécurité nationale où les forces armées et les Carabiniers sont surreprésentés. Parmi les sept membres qui intègrent ledit conseil, quatre appartiennent aux branches des forces armées et aux Carabiniers (article 95 CP de 1980). Cette majorité leur permet de s'immiscer dans les questions concernant la sphère politiques (on y reviendra).

Pour boucler un tel processus, l'article 436 du code de justice militaire portant sur le secret militaire sera réformé par la loi 18.677 de 1987. Il assujettit à la règle du secret militaire les documents policiers portant sur leurs effectifs, leurs armes, leur planification opérationnelle ainsi que leurs équipements et les fournitures.

D'autre part la CP de 1980, inclut un chapitre portant sur les forces armées et de l'ordre (chapitre X original), leur confèrent des règles qu'ils partagent. Les chefs des Carabiniers et des forces armées sont inamovibles durant leur mandat et ils sont sous la tutelle du même ministère (le ministère de la Défense Nationale). Tous-deux garantissent « l'ordre institutionnel » et leurs modes de fonctionnement, leurs doctrines, leur parcours de carrières,

⁴⁶L'article 4 de la même loi 18.415 est rédigé dans les termes suivant : « Une fois l'état d'urgence déclaré, les pouvoirs conférés au président de la République peuvent être délégués [...] aux chefs de la Défense nationale que celui-ci désigne [...].

leur formation et leur doctrine sont régis par des règles qui leurs sont propres réglementées dans des lois spéciales (lois organiques constitutionnelles).

2.3 Les forces armées et de l'ordre : des organes permanents de l'État

La CP de 1980 introduit le principe de la hiérarchie des lois. Les lois se différencient ainsi les unes des autres par les quorums requis pour les modifier. Au sommet de la hiérarchie sont placées les normes constitutionnelles et les lois qui les interprètent. Ensuite, les lois organiques constitutionnelles et enfin l'ensemble des lois requérant des quorums qualifiés (article 63 CP de 1980). Suivant un tel principe, les acteurs militaires et policiers vont concevoir une architecture institutionnelle située au plus haut de la hiérarchie des lois, pour assurer la pérennité d'un tel cadre qui les régleme.

Les lois constitutionnelles et celles qui interprètent lesdites normes, requièrent ainsi l'accord des trois cinquièmes parties des députés et sénateurs pour être réformées. Les lois organiques constitutionnelles requièrent, de leur côté, des quatre septièmes parties des parlementaires. Toutefois, l'article 118 introduit dans la CP de 1980 prescrit des quorums encore plus exigeants pour empêcher de changer les normes régulant les relations des forces armées et de l'ordre avec les pouvoirs publics, leurs accordant une autonomie croissante.

Les forces armées et de l'ordre sont ainsi conçues comme des organes permanents de l'État, dans la mesure où les chapitres de la CP de 1980 régulant leurs missions et leurs rapports avec le pouvoir politique, requièrent pour être changés de l'accord des deux troisièmes parties (2/3) des députés et des sénateurs. La loi organique constitutionnelle des Carabiniers de son côté, leur assure une réglementation interne leur conférant d'amples marges de manœuvre sur toutes les dimensions régulant leurs modes de fonctionnement. Le changement desdites normes requiert aussi d'un accord politique transversal pour pouvoir être modifié, soit les 4/7 parties des parlementaires.

Ce principe de la hiérarchie des lois est donc un fondement essentiel pour interpréter la nature des réglementations portant sur les forces de armées et de l'ordre (Duvauchelle, 1994, 11-12). Il constitue, en effet, une barrière favorisant le *statu quo* d'un tel cadre, conférant un pouvoir croissant aux acteurs militaires et policiers.

D'autre part, la pérennité du cadre légal de la force publique est aussi protégée par des « enclaves autoritaires » qui limitent « l'expression de la souveraineté populaire ». Parmi eux on peut signaler les ex-présidents de la République, occupant après leur mandat un siège au Sénat ; les sénateurs désignés, dont 4 d'entre eux appartiennent aux forces armées et de l'ordre ; et enfin le système binominal⁴⁷, qui introduit un mécanisme électoral égalisant les forces politiques ayant soutenues la dictature (minoritaires) avec celles qui s'y opposent (majoritaires), créant ainsi des barrières encore plus difficiles à surmonter pour réformer un tel cadre (Garretón, 2009, 102).

2.4 Un cadre institutionnel qui affaiblit les prérogatives présidentielles sur la police

Dans cette configuration institutionnelle, les forces armées et les Carabiniers doivent « garantir l'ordre institutionnel » (paragraphe 2 et 3 de l'article 90 de la CP). Pour pouvoir mettre en œuvre une telle mission, ce cadre limite considérablement les pouvoirs du chef de l'État sur lesdites forces et leurs accorde des pouvoirs supra-institutionnels à travers le conseil de sécurité nationale (Godoy, 1996).

Selon l'article 93 du chapitre en question dédié à la force publique, le président de la République nomme les chefs des forces armées et le général directeur des Carabiniers. Cependant, il le fait sous des règles préalablement définies liées à leur ancienneté et à leur parcours de carrière. Une fois nommé, le chef de la police est désormais « inamovible » dans l'exercice de ses fonctions.

La procédure de nomination des hauts fonctionnaires de la police, est réformée en 1989 dans la période dite de transition démocratique (1988-1990), pour la renvoyer à la procédure prévue dans la nouvelle loi organique constitutionnelle des Carabiniers, dont les négociations menées avec les opposants du régime dictatorial -la Concertation des partis pour la démocratie-, leurs avaient accordé cette tâche d'édicter la nouvelle loi organique, une fois le gouvernement démocratique installé (1990).

⁴⁷On expliquera avec plus détail un tel système électoral et son fonctionnement dans les sections qui suivent.

Cependant, cet accord politique n'est pas respecté par le gouvernement dictatorial. La nouvelle loi organique constitutionnelle des Carabiniers sera ainsi édictée le 7 mars 1990 quelques jours avant l'arrivée du gouvernement de Patricio Aylwin, le démocrate-chrétien qui est élu président de la République dans les élections de décembre 1989. Plus précisément, cette loi fixe la procédure pour les nominations, promotions et licenciements des hauts fonctionnaires de la police. Selon l'article 10 de la loi organique constitutionnelle des Carabiniers⁴⁸, cette procédure est réalisée par le ministère de la Défense Nationale.

Toutefois, cette prérogative appartient au directeur de la police, dans la mesure où les autorités civiles agissent sur une liste de candidats qu'il propose au préalable. Cette procédure limite donc considérablement le pouvoir du chef d'État, l'obligeant à approuver une liste de candidats qu'il n'a pas choisis et l'empêchant de surcroît de licencier les hauts fonctionnaires de la police. En revanche, dans la configuration précédente cette prérogative retombait sur le chef de l'État considérant une démarche de confirmation auprès du Sénat (Duvauchelle, 1994, 29). Avant le coup d'État de 1973, les nominations, les promotions et les licenciements des hauts fonctionnaires de la police étaient donc une prérogative du pouvoir politique.

2.5 Détournement du sens attribué au concept d'obéissance au pouvoir politique

Ce cadre est donc le résultat politique d'un partenariat entre les forces armées et les Carabiniers unique en Amérique latine⁴⁹. Les acteurs militaires et policiers vont ainsi placer les forces armées et de l'ordre sous une conception radicalement différente de l'obéissance. Cette nouvelle conception des rapports qu'elles entretiennent avec les autorités civiles, bouleverse à bien des égards le sens juridique du concept d'obéissance en le détournant vers le cadre légal et la hiérarchie (Godoy, 1996, 290).

L'autonomie de la force publique envers le pouvoir politique, octroyée par cette nouvelle conception de l'obéissance est conçue comme une condition indispensable, pour que les

⁴⁸L'article 10 de la loi organique constitutionnelle est rédigé de la manière suivante : « Les nominations, promotions et licenciements du personnel, seront effectués par décret suprême émis par le ministère de la Défense nationale, sur proposition du directeur général des Carabiniers », c'est nous qui traduisons.

⁴⁹Cela constitue une spécificité du Chili puisque dans aucune dictature latino-américaine la police a intégré formellement du pouvoir législatif et constituant.

forces armées et de l'ordre puissent exercer leur nouvelle fonction politique de garants de l'ordre institutionnel. Pour les juristes proches au régime dictatorial, ayant théorisé une telle conception de l'obéissance, pour ce faire il est indispensable que les corps armées se conduisent dans le seul intérêt de servir l'État. Cette indépendance des pouvoirs publics est donc essentielle pour accomplir les finalités fixées par l'État, c'est-à-dire par le cadre légal et institutionnel qu'ils ont eux-mêmes conçu et mis en œuvre.

Voici donc le sens que prend cette conception de l'obéissance au cadre légal, dissociée de leur subordination aux représentants de la souveraineté populaire : une obéissance au cadre juridique pour accomplir les fins que l'État leurs a accordé, en l'occurrence de « sauvegarder la sécurité nationale » (article 1 CP de 1980). Mais aussi une obéissance à la hiérarchie au sein-même des appareils militaires et policiers, leurs permettant d'assurer l'unité de critère requise pour être plus efficaces dans l'accomplissement de leurs fonctions (Duvauchelle, 1994, 19-20).

Le sens attribué à une telle conception de l'obéissance est énoncé par *Alejandro Silva Bascuñan* -un juriste qui a intégré la commission *Ortúzar*, chargée de rédiger la nouvelle CP de 1980, dans les termes suivants : « *la force publique est obéissante au cadre institutionnel en général et non pas de manière directe au président de la République, et c'est d'ailleurs pour cela qu'elle constitue une garantie pour tous les pouvoirs de l'État* » (cité par Duvauchelle, 1994, 52-53).

Autrement dit, une telle conception de l'obéissance au cadre légal repose sur le rôle renforcé des forces armées et de l'ordre dans un tel cadre institutionnel. Il doit forcément les libérer de leur subordination aux pouvoirs publics ainsi que de leur interdiction de délibérer sur les questions politiques. La négation de tels principes inscrit dans la tradition constitutionnelle chilienne est un prérequis pour qu'elles puissent affectivement jouer un rôle de garants de cette démocratie dite « protégée » (Godoy, 1996, 290).

Cette expression utilisée par les « refondateurs » du cadre institutionnel régissant le pays, répond à l'idée d'un régime de gouvernement « permanent » qui justifie une conception des forces armées et de l'ordre jouant un rôle de gardiens supra-institutionnelles d'un tel régime. Ce nouveau rôle « protecteur » accordé aux corps armées de l'État -pour qu'il puisse être mis

en œuvre de manière efficace- doit être cimenté sur une conception de l'obéissance reposant sur un cadre légal qui leur donne cette mission. C'est donc après avoir dissocié cette obéissance au pouvoir politique en la détournant vers le cadre légal, que leur rôle politique sera finalement décliné dans le chapitre suivant, portant sur le conseil de sécurité nationale (chapitre XI CP de 1980).

Le conseil de sécurité nationale n'a pas été créé dans le but de conseiller le président de la République à l'image de ce qu'ont fait d'autres pays, ayant mis en œuvre un tel dispositif. Il s'agit plutôt d'un mécanisme conçu pour que les forces armées et les Carabiniers puissent « participer »⁵⁰ dans les décisions appartenant à la sphère politique, tels que « l'autorisation » sur les états d'exceptions et la nomination des membres du tribunal constitutionnel et des sénateurs désignés⁵¹. Les forces armées et les Carabiniers peuvent exercer d'ailleurs, le cas échéant, leur pouvoir de veto sur les décisions prises par le président de la République lui-même, concernant le licenciement des chefs militaires et policiers (Godoy, 1996 :294).

La figure 2 montre la place qu'occupent les différents acteurs d'un tel cadre, selon le pouvoir qui leur est accordé pour garantir l'ordre institutionnel et la sécurité nationale. Malgré les multiples stratégies déployées par les gouvernements démocratiques à partir de 1990 pour changer un tel régime de gouvernement, il régira le cadre légal et institutionnel des forces de l'ordre jusqu'aux réformes constitutionnelles de 2005, achevées en 2011 avec la création du ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique.

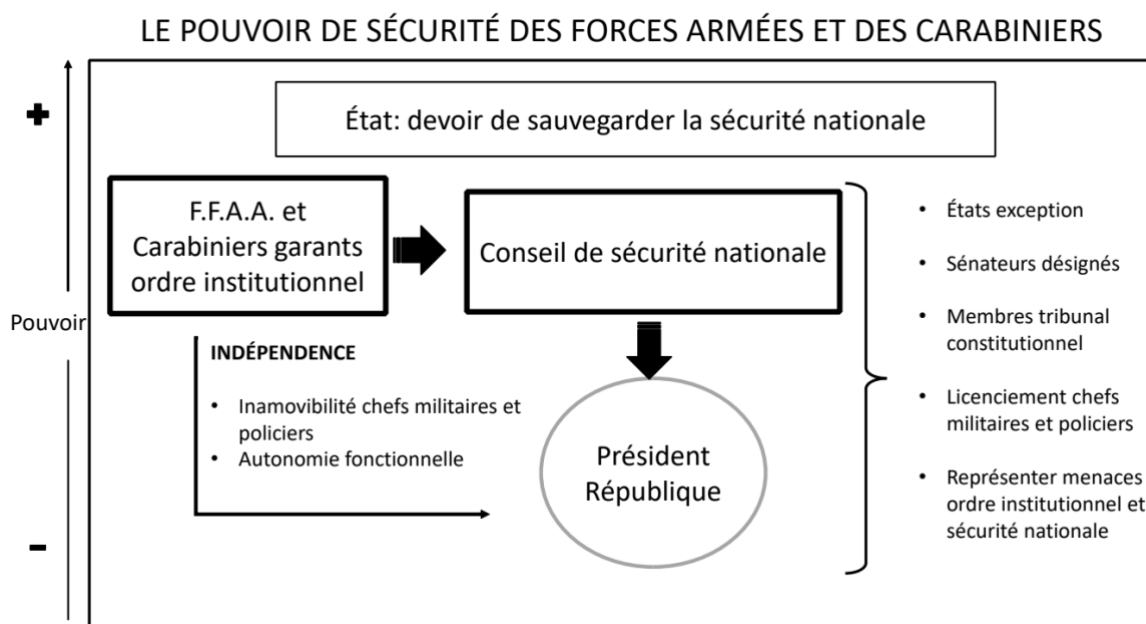
La mise en œuvre d'une telle fonction politique octroyée à la force publique est possible grâce à la participation des forces armées et des Carabiniers dans les mécanismes délibératifs prévus dans le conseil de sécurité nationale, notamment celui qui leurs permet de s'autoconvoquer (article 95 CP de 1980) pour « représenter devant toute autorité » les menaces pesant sur le régime (96-b CP de 1980).

⁵⁰L'interdiction est portée sur la délibération. Elle est associée dans la tradition constitutionnelle chilienne à la prise de décision dans la sphère politique.

⁵¹En l'occurrence les sièges réservés aux sénateurs qui représentent les 3 branches des forces armées et les Carabiniers. Le conseil de sécurité nationale nomme en tout 4 des 9 sénateurs désignés (article 45 CP de 1980)

Ce dispositif a été conçu par la Junte militaro-policière dans le but de lui conférer un statut d'organe supra-institutionnel, permettant aux forces armées et de l'ordre de se constituer en « pouvoir de sécurité » pour qu'elles puissent, le cas échéant, exercer un rôle de « contrepoids » des pouvoirs politiques, sans que ces derniers puissent, en contrepartie, contester leurs décisions. Et c'est justement ce déséquilibre qui permet à la force publique de jouer le rôle politique qui leur a été accordé pour garantir un tel ordre institutionnel (Godoy, 1996, 269-271).

Figure 2 : schéma du « pouvoir de sécurité » des forces armées et des Carabiniers



3. Le rôle de la sécurité nationale dans la constitution politique de 1980

Le « pouvoir de sécurité » repose cependant sur la place omniprésente qu'occupe la sécurité nationale dans la loi fondamentale. L'article 1 de la CP de 1980 précise d'emblée que la principale mission de l'État est celle de « sauvegarder la sécurité nationale »⁵². Elle est donc érigée comme une responsabilité de premier ordre et comme une dimension essentielle à l'intérêt général. Selon *Jaime Guzman* -un des juristes idéologues de la CP de 1980 et

⁵²Le paragraphe 5 de l'article 1 de la constitution politique de 1980 décline une telle mission de la manière suivante : "Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional [...]"

membre de la commission *Ortúzar*-, l'omniprésence de la sécurité nationale se justifie par le fait qu'elle est considérée comme « un élément fondamental du bien commun » (cité par Godoy, 1996, 297).

Cependant, on peut argumenter, en évoquant le contexte de l'époque, que la sécurité nationale n'est pas seulement un concept lié à l'intérêt général. Il s'agit après tout d'une « doctrine politique », qui préconise une organisation militaire de l'État, où les forces armées (et les Carabiniers) occupent une place équivalente -voire supérieure- à celle des représentants de la souveraineté populaire dans l'architecture institutionnelle (Esquivel, 2004, 2).

3.1 Significations attribuées à la doctrine de la sécurité nationale au Chili

Celle-ci est étroitement liée à la déclinaison apportée par les acteurs qui ont mis en œuvre ce nouveau cadre légal. Tel que nous allons le constater par la suite, cette interprétation locale s'éloigne à bien des égards, de celle qui a été développée dans le reste de l'Amérique latine. La doctrine de la sécurité nationale trouve ses origines dans l'expression « état de sécurité nationale », développée par les États-Unis pendant la guerre froide à l'instar du *national security act* (1947), créant le conseil de sécurité nationale et l'agence nationale de renseignement (CIA).

Après le succès de la guérilla à Cuba en 1959, le concept prendra la forme d'une doctrine préconisant, pour les démocraties occidentales avancées, de contrer les avancées de l'ennemi externe, représenté par le bloc soviétique-socialiste. En revanche, pour les pays sous-développés cette doctrine postule le devoir de mettre en œuvre une politique de sécurité permettant de faire face à l'ennemi interne, représenté par les groupes subversifs de gauche et les diverses expressions de la guérilla urbaine qui en découle (Leal, 2003 ; Vallejos, 2019 ; Tapia, 1980).

Suivant une telle perspective, s'est développé un versant latino-américain de la « doctrine de la sécurité nationale ». Au Brésil et en Argentine, il a justifié un interventionnisme militaire croissant sous l'influence du « vieux militarisme » qui soutenait une conception des forces armées occupant une place grandissante dans l'économie et les processus d'intégration social

(Leal, 2003, 76). Au Chili, une telle conception du rôle grandissant des forces armées n'a pas eu d'influence, du moins pas avant le coup d'État de 1973 (Tapia, 1980).

En revanche, la tradition chilienne accorde aux forces armées et de l'ordre un rôle strictement professionnel leur permettant de sauvegarder la sécurité nationale, mais toujours subordonné aux décisions souveraines des autorités civiles (Tapia, 1980, 123-124). Jusqu'au coup d'État de 1973 règne ainsi dans le pays une conception professionnelle des militaires et par ricochet des forces de l'ordre, reposant sur l'idée d'obéissance (au pouvoir politique) et de non-participation dans le domaine décision appartenant à la sphère politique (Godoy, 1996, 283).

La doctrine de la sécurité nationale au Chili trouve ainsi ses origines dans l'endoctrinement massif des effectifs militaires et policiers chiliens effectué par les États-Unis au sein de l'école des Amériques⁵³ -plus de 6000 fonctionnaires selon le commandant en chef de l'armée chilienne Carlos Prats⁵⁴- et dans un travail de propagande efficace effectué par une poignée de professionnels proches des idées de l'extrême droite, regroupés au sein de l'Institut d'Études Générales (Baraona et al., 1973, 40, cité par Tapia, 1980 :126).

Les travaux diffusés par cet institut vont développer une nouvelle conception de la défense nationale -conception qui s'est répandue après le coup d'État et qui va d'ailleurs par la suite le justifier-, s'opposant radicalement au devoir de non-participation des militaires dans la sphère politique. Les partisans de cette conception de la doctrine de la sécurité nationale, vont de surcroit se montrer favorables à l'interventionnisme politique des militaires qu'ils vont d'ailleurs qualifier « d'obligation morale » pour préserver la stabilité interne du pays (Miranda, 1973 : 34).

Dans cette version locale de la doctrine de la sécurité nationale, la subversion est conçue comme une « déviance morale » qu'il est impératif d'éradiquer pour préserver le

⁵³L'École des Amériques a été fondée au Panama en 1946 sous le nom de Latin American Training Center - U.S. Group Forces. Ce centre de formation qui enseignait les techniques de contre-insurrection aux militaires et aux policiers latinoaméricains a pris par la suite le nom de U.S. Army Caribbean School en 1949, puis de U.S. Army School of the Americas ou École des Amériques en 1963 (memoriachilena, bibliothèque nationale du Chili).

⁵⁴Carlos Prats, *Una vida por la legalidad, Fondo de cultura económico, México, 1976, p. 107*. Cité par Tapia (1980)

« patrimoine national ». C'est sous une telle conception subversive de l'agitation sociale que le rôle politique des forces armées sera justifié et mis en œuvre dans le coup d'État. Dans le contexte de crise institutionnelle et politique qui s'est installée durant les premières années du gouvernement de l'unité populaire⁵⁵ (Godoy, 1996, 273-274), pour cette conception locale de la doctrine de la sécurité nationale, les forces armées ont le devoir d'instaurer temporairement une dictature militaire.

Une fois un tel régime finalisé, il est cependant impératif -pour les partisans de cette conception locale de la sécurité nationale-, d'instaurer un [nouveau] « régime de gouvernement permanent », où les forces armées ne seront plus subordonnées au pouvoir politique. Elles devront par conséquent, être incorporées dans les « fonctions constitutionnelles de l'État comme un pouvoir indépendant ayant un statut équivalent à celui du pouvoir exécutif, législatif et judiciaire » (Baraona, 1973, cité par Tapia, 1980).

Cette représentation du rôle des forces armées et de l'ordre dans un régime conçu et mis en œuvre par des acteurs militaires et policiers, sera conceptualisée par le général Pinochet lui-même dans son rôle de président de la Junte militaro-policière, à travers les mémorandums qu'il envoie en forme d'instructions à la commission en charge de rédiger la nouvelle constitution (commission *Ortúzar* déjà évoquée). Pour lui, cet esprit fondateur devrait se cristalliser par la création d'un « pouvoir de sécurité » intégré par les forces armées (et les Carabiniers)⁵⁶.

Ses fondements ont été bâtis dans la CP de 1980 et les lois organiques constitutionnelles régissant le fonctionnement et l'organisation desdites forces (forces armées et Carabiniers), sont édictées quelques jours avant l'arrivée du premier gouvernement démocratique en 1990 tel que nous l'avons déjà précisé⁵⁷. Le général Pinochet érigé en chef du pouvoir exécutif et

⁵⁵C'est le nom qui a été donné au gouvernement de Salvador Allende.

⁵⁶Dans les instructions qu'il envoie à la commission *Ortúzar*, il va se contenter de nommer les forces armées dont il est encore le chef. Par la suite, les membres de ladite commission vont proposer d'intégrer les Carabiniers pour concevoir un tel pouvoir.

⁵⁷Les lois organiques constitutionnelles des forces armées et des Carabiniers sont les dernières pièces de ce complexe engrenage légal et institutionnel, configurant le « pouvoir de sécurité ». Elles vont être édictées quelques jours avant l'arrivée du premier gouvernement démocratique (le 27 février et 7 mars 1990) et auront pour but de consolider leur indépendance du pouvoir politique dans les nominations et licenciement

législatif⁵⁸, envoie le 10 décembre 1977 un mémorandum à la commission chargée de rédiger la nouvelle CP (de 1980), intitulé « Normes pour la nouvelle constitution » (cité par Bascuñan, 1985, 137-38).

Dans ce document, il va préciser aux intégrants de ladite commission les grands piliers devant structurer le nouveau cadre institutionnel du pays. À propos du rôle des forces armées, ces instructions seront rédigées de la manière suivante : « *La création d'un pouvoir de sécurité, doit mettre en avant le devoir des forces armées de contribuer à garantir la survie de l'État, les principes essentiels qui structurent l'ordre institutionnel et les objectifs permanents de la nation*⁵⁹ », c'est nous qui traduisons.

Cet extrait, montre à quel point l'influence directe du général Pinochet et de son personnalisme grandissant ont été déterminants dans la définition de la conception de la doctrine de la sécurité nationale qui sera incorporé par la suite dans la CP de 1980 (Leal, 2003, 83). Pour comprendre les idées sous-jacentes à cette conception, il convient cependant de souligner que le général Pinochet a été influencé par la géopolitique, sujet sur lequel il a d'ailleurs écrit un livre en 1974⁶⁰.

Influencé par une conception de l'État conçu comme un organisme vivant, Pinochet se montre enclin pour renforcer la place des forces armées. Ce faisant, il glisse l'idée d'une conception du rôle "permanent" des forces armées pour garantir la survie de l'État. Tel que nous l'avons montré dans la section précédente, c'est cette idée d'organes permanents qui est à l'origine du rôle politique croissant de la force publique dans ce cadre institutionnel.

Pour Pinochet, cette conception des forces armées doit être mise au cœur des changements. La notion de « pouvoir de sécurité » suggérée par le président de la Junte militaro-policière

des hauts fonctionnaires, la distribution de leurs ressources, la déclinaison de leur doctrine et de leur budget.

⁵⁸Dans le deuxième paragraphe la charte qui crée la Junte (décret-loi n°1), Augusto Pinochet est nommé le président de ladite junte.

⁵⁹Cet extrait du mémorandum envoyé par Pinochet à la commission est cité *Alejandro Silva Bascuñan*, professeur de droit constitutionnel de l'université catholique du Chili dans un article intitulé « Les forces armées dans la constitution », revue de droit public (39/40) pp. 137-156, 1986.

⁶⁰Augusto Pinochet « Géopolitique », éditorial Andrés Bello, 1974.

va donc introduire l'idée de placer dans la CP de 1980 un nouveau pouvoir ayant la capacité de protéger un tel régime de ce que ses partisans qualifient de « majorités démocratiques circonstancielles » (Duvauchelle, 1994). Celui-ci doit se situer au même niveau que -et si besoin par-dessus- les autres pouvoirs de l'État.

Par la suite, les membres de la commission *Ortúzar* vont, dans la rédaction de l'avant-projet de la constitution, rajouter les Carabiniers à ce pouvoir de sécurité, modification qui sera par la suite approuvée par le conseil d'État⁶¹ et par la Junte militaro-policière elle-même.

Jaime Guzmán -un des juristes membre de la commission pour la rédaction de la constitution politique proche des idées du Général Pinochet-, va aller encore plus loin, suggérant l'idée d'établir dans la CP un « contrepoids » aux pouvoirs politiques. Selon une telle conception des forces armées (et des Carabiniers), ce « pouvoir de sécurité » est donc conçu pour équilibrer les pouvoirs de l'État et justifier ainsi l'inclusion de la force publique parmi les pouvoirs politiques (Guzman, 1985 :63, cité par Godoy :1996).

Cette conception des forces armées et des Carabiniers entendue comme un pouvoir jouant un rôle de contrepoids pour équilibrer les pouvoirs publics, découle de sa fonction de dernier garant de l'ordre institutionnel (article 90 CP de 1980) et de son caractère indépendant et autonome du pouvoir politique (Godoy 1996, 296).

Sous une telle conception, lesdites forces sont désormais obéissantes à elles-mêmes et non pas à l'autorité civile (Duvauchelle, 1994, 52-53 ; Godoy, 1996, 289). Godoy lui-même constate à cet égard, que pour modifier la signification historiquement attribuée au concept d'obéissance - associée à la subordination au pouvoir politique-, il faut d'abord modifier le statut « réel et juridique » des forces armées et de l'ordre (Godoy, 1996). Pour les acteurs policiers et militaires se voulant refondateurs du régime de gouvernement régissant le pays,

⁶¹Il faut noter cependant qu'un des membres du conseil d'État créé en 1976 par le décret-loi 1319 pour examiner l'avant-projet rédigé par la commission Ortúzar- l'ex-président Jorge Alessandri-, démissionnera en aout 1980 à cause de ses désaccords avec la Junte concernant l'autonomie excessive attribuée aux forces armées et de l'ordre dans la CP de 1980.

ce nouveau rôle de tutelle de l'ordre institutionnel instauré par la CP de 1980, les empêche d'emblée de continuer à être subordonnés au pouvoir politique.

Pour pouvoir exercer cet inédit rôle politique, il leur faut nécessairement abandonner la subordination au pouvoir politique pour la détourner vers une obéissance au cadre légal qu'ils ont eux-mêmes créé. La participation dans les processus de délibération politique les rend par ricochet obligatoirement indépendantes du pouvoir civil, à tel point que *Jaime Guzman* compare cette indépendance grandissante à celle que détient le pouvoir judiciaire⁶².

3.2 La sécurité nationale : un pilier de l'organisation militaire de l'État

Pour finaliser cette section, nous pouvons affirmer -suivant les argumentations proposées par Mario Esquivel (2004) -, que la sécurité nationale occupe une place centrale dans la CP de 1980. Sous une telle vision, elle se transforme en une doctrine politique qui préconise la militarisation de l'État, c'est-à-dire une idéologie qui accorde aux forces armées et de l'ordre un rôle politique grandissant pour protéger le régime de gouvernement qu'elles ont elles-mêmes conçu et mis en œuvre. Cette doctrine permet ainsi d'assurer la pérennité du régime.

Les acteurs militaires et policiers qui ont intégré le pouvoir constituant leur permettant de concevoir cette nouvelle loi fondamentale, sont persuadés que leur pouvoir politique grandissant peut constituer un dispositif efficace pour renforcer les mécanismes qu'ils ont eux-mêmes conçu pour protéger un tel régime de gouvernement. De ce point de vue, la centralité de la doctrine de la sécurité nationale dans ce nouveau cadre légal et institutionnel sera mise en place sur quatre plans politico-juridiques permettant de visualiser la portée et la profondeur d'une telle manière de concevoir l'organisation de l'État (Esquivel, 2004, 2-3).

Premièrement, la sécurité nationale est érigée comme une « valeur constitutionnelle suprême ». Le devoir « de sauvegarder la sécurité nationale », structure ainsi l'organisation de l'État et le régime de gouvernement qui en découle (article 1 CP de 1980). Le caractère omniprésent d'une telle valeur enclenche l'obligation pesant sur les citoyens eux-mêmes « de contribuer

⁶²Dans la session 379 du 31 mai 1978 (pages 2738 des notes officielles portant sur la commission chargée de rédiger la nouvelle constitution), *Guzman* défend cette nouvelle conception de l'obéissance tournée vers le cadre légal en affirmant qu'elle a « une similitude organique avec l'indépendance interne des tribunaux ».

à préserver la sécurité nationale » (article 22). Sa dimension contraignante s'exprime sur le fait qu'elle peut borner les droits et les libertés. La sécurité nationale peut ainsi limiter le droit d'instruction (article 19 n°11), la liberté d'association (article 19 n° 15), le droit de grève (article 19 n° 16), le droit à exercer une activité économique (article 19 n°21), et même, le droit à la propriété (article 19 n° 24 et 25).

Sur un troisième plan politico-juridique mis en avant par Mario Esquivel, la sécurité nationale est considérée comme un élément essentiel qui doit être pris en compte dans le processus de délibération politique du pouvoir exécutif et législatif. En outre, elle doit être considérée comme un paramètre pour définir l'organisation et la distribution des forces armées (article 32 n°19) ; elle constitue aussi un critère central pour déclarer l'état d'urgence⁶³ (article 40, n°3) ; et encore, en cas de défaillance, elle peut motiver les accusations constitutionnelles contre le président de la République lui-même, les ministres d'État et les chefs de l'armée (article 48).

Sur un dernier plan politico-juridique, la sécurité nationale est « consacrée organiquement comme une source conceptuelle pour justifier des fonctions, des attributions et des prérogatives octroyées par la CP de 1980 » aux forces armées et aux Carabiniers (Esquivel, 2004, 3). Sur ce dernier plan, l'article 90 de la CP prescrit que les forces armées sont essentielles pour la sécurité nationale et qu'elles doivent garantir -avec le soutien des Carabiniers- l'ordre institutionnel. Ensuite, le chapitre suivant (XI) crée et définit les modes de fonctionnement et les prérogatives du conseil de sécurité nationale.

Dans un tel régime, lesdites forces se transforment ainsi elles-mêmes en un puissant dispositif qui permet d'exercer un contrôle sur les situations qu'elles jugent susceptibles de nuire à la stabilité du régime. Cette configuration légale et institutionnelle doit donc être interprétée dans un contexte de mise en œuvre de la doctrine de la « sécurité nationale » (Leal, 2003 ; Vallejo, 2009 ; Tapia, 1980). Dans une telle doctrine, qui superpose la sécurité intérieure et extérieure, les Carabiniers sont intégrés au « conseil de sécurité nationale » (chapitre XI de

⁶³L'état d'urgence est défini dans la CP de 1980 de la manière suivante : « Le Président de la République, avec l'accord du conseil de sécurité nationale, peut déclarer le pays ou bien une partie du territoire national en état d'urgence, dans les cas de perturbation graves à l'ordre public, dommages ou danger pour la sécurité nationale, qu'elle soit d'origine interne ou externe.

la CPR de 1980), conçu pour qu'ils puissent, en partenariat avec les forces armées, assurer la sécurité nationale et cela, ci-besoin, en contrant le pouvoir du président de la République (Candina, 2005, 155).

Suivant les argumentations du juriste *Ismaël Bustos*, si toute « constitution politique » est l'expression juridique d'un arrangement reposant sur des valeurs qui soutiennent une communauté politique, la valeur centrale qui a été mise en avant par les acteurs militaro-policiers dans la CP de 1980 se cristallise par la place centrale qu'occupent les forces armées et de l'ordre dans une telle architecture du pouvoir (Bustos 1990, 60, cité par Duvauchelle, 1994 :20). Sous une telle conception, ces forces seront ainsi conçues pour défendre l'État contre toutes menaces, qu'elles soient intérieures ou extérieures (Duvauchelle, 1994, 20).

3.3 Les relations entre police et pouvoir politique dans ce nouveau contexte institutionnel

Le cadre légal mis en œuvre après le coup d'État de 1973⁶⁴ redéfinit les rapports politico-policiers dans les termes suivants : la police est placée constitutionnellement sous la tutelle du ministère de la Défense Nationale qui n'a aucune prérogative sur la sécurité intérieure. Dans une telle configuration, le président de la République ne peut plus déléguer ses attributions constitutionnelles portant sur le maintien de l'ordre intérieur (article 24 CP de 1980) sur le ministère chargé d'un tel dossier. La constitutionnalisation des fonctions policières et leur dépendance d'un ministère n'ayant pas de prérogatives en matière intérieure, favorise ainsi l'action directe des appareils policiers sur ce domaine de l'action publique. Cette nouvelle configuration force, dans le meilleur des cas, à un contrôle politique mené directement par le président de la République sur les appareils policiers.

Toutefois, ses prérogatives sur la police sont limitées : il nomme le directeur de la police sous des prérequis qui lui sont imposés sans qu'il puisse le licencier (inamovibilité) ; et, il promeut et licencie les hauts fonctionnaires de la police, mais c'est sur le directeur des Carabiniers sur

⁶⁴Les réformes mises en œuvre par le régime dictatorial sont ancrées sur le Décret-loi 444 de 1974, la loi institutionnelle des Carabiniers de 1975, la constitution politique de la République de 1980, la loi 18.415 sur les états d'exceptions de 1985, la loi 18.667 de 1987 portant sur la règle d'assimilation des questions policières au secret militaire et la loi organique constitutionnelle des Carabiniers de 1990.

qui repose la tâche de lui proposer les candidats. Aucune autorité civile ne peut avoir accès de manière détaillée aux informations policières puisqu'elles sont assimilées au secret militaire⁶⁵, ni aux questions portant sur leur budget, dans la mesure où les dépenses policières sont protégées par un principe de réserve⁶⁶. De plus, la police chilienne dispose d'un plancher budgétaire ancré sur l'année 1989, qu'on ne peut pas réduire⁶⁷.

Ainsi, les Carabiniers vont occuper une place privilégiée qui leur confère un pouvoir grandissant, les assimilant à un pouvoir de l'État et qui empêche les autorités civiles de les diriger, dans la mesure où la CP de 1980 conçoit une architecture institutionnelle située hors du champ de contrôle du pouvoir politique (Contreras et al., 2021, 5). Ces traits sont représentés dans la figure 3 (ci-après) par la position occupée par les Carabiniers au côté des forces armées dans l'échelle ascendante du pouvoir, située à gauche. Les lignes plus larges du rectangle qui les contourne, représentent cette architecture institutionnelle protégée par des quorums renforcés.

Leur dépendance directe du président de la République en lien avec ses prérogatives constitutionnelles (article 24⁶⁸) et la tutelle purement administrative d'un ministère n'ayant pas d'emprise sur les forces de sécurité intérieure, vont affaiblir considérablement le contrôle politique en leur conférant d'amples marges de manœuvre pour définir leur doctrine, leur budget, leur organisation et leurs modes de fonctionnement. Dans un gouvernement démocratique, un tel cadre expose politiquement le président de la République dans la mesure

⁶⁵La plus importante assimilation aux règles de secret militaire a été édictée en 1987 par la loi 18667 qui a modifié l'article 436 du code de justice militaire. En gros, à partir de ce moment toute les informations liées aux questions portant sur le maintien de l'ordre sont considérées comme secrètes, notamment les effectifs et les infrastructures et équipements.

⁶⁶L'article 89 de la loi organique des Carabiniers édicté en mars 1990 quelques jours avant l'arrivée du premier gouvernement élus par suffrage universel, dispose que la reddition de compte sur les « dépenses policières » -qualifiées en tant que telle dans la loi portant sur le budget national-, à la demande du général directeur doit se réaliser de manière générale et réservée devant l'autorité administrative.

⁶⁷L'article 88 de la loi organique constitutionnel des Carabiniers va accorder aux Carabiniers un planché budgétaire ancrée sur l'année 1989 qui ne peut en aucun cas être diminué.

⁶⁸Article 23 de la CPR : « Le président de la république est le responsable du gouvernement et del'administration de l'État, il est le chef de l'État. Son autorité s'étend à tout ce qui a pour objet de préserver la sécurité intérieure et extérieure, conformément à la Constitution et aux lois », c'est nous qui traduisons.

où il ne dispose pas d'une autorité civile chargée d'un tel dossier pour lui déléguer ses prérogatives en matière de maintien de l'ordre et de sécurité publique.

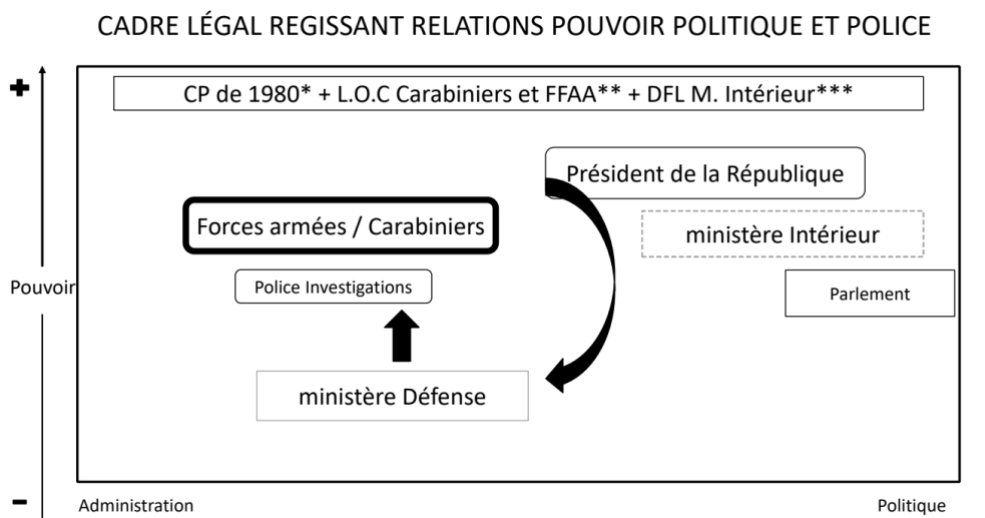
Le ministère de l'Intérieur qui avait auparavant des prérogatives sur le « maintien de la sécurité, la tranquillité et l'ordre public » (article 3 DFL 7.912 de 1927) et qui assurait le contrôle politique des appareils policiers par délégation de l'autorité présidentielle (article 71 CP de 1925, article 1 de DFL 7.912 de 1927 et article 2 de du DFL 213 de 1960), occupe désormais dans cette nouvelle configuration une place secondaire.

Son rôle est limité à l'administration du gouvernement intérieur, sans avoir pour autant le contrôle politique des appareils policiers. Pour assurer le maintien de l'ordre les Carabiniers sont autorisés à dissoudre directement toute manifestation n'ayant pas l'autorisation de l'Intendance (la préfecture), en utilisant pour s'y prendre des critères et une doctrine qu'ils vont eux-mêmes définir. Autrement dit, les Carabiniers ont la main sur les politiques de maintien de l'ordre sans contrôle civil⁶⁹.

La ligne en pointillée qui entoure le ministère de l'Intérieur représente l'émiettement d'un tel rôle. Le cadre légal et institutionnel imposé par la dictature, constitutionnalisant les fonctions policières permet donc de dissocier les liens existants auparavant entre l'institution présidentielle et le ministère de l'Intérieur, permettant au chef de l'État de déléguer ses prérogatives sur l'autorité civile en charge d'un tel dossier. Ce nouveau cadre empêche donc le ministère de l'Intérieur d'exercer les prérogatives qui lui ont été déléguées par l'institution présidentielle dans le but d'assurer le contrôle politique des forces de l'ordre, dissociant ainsi les relations de subordination existantes auparavant entre le représentant de la souveraineté populaire et la police.

⁶⁹L'article 2 du décret 1086 de 1983 portant sur les réunions publiques, autorise les Carabiniers à dissoudre n'importe quelle manifestation n'ayant pas l'autorisation de la préfecture, c'est-à-dire leur confère une totale indépendance pour appliquer leurs propres doctrines sur le maintien de l'ordre.

Figure 3 : Cadre institutionnel régissant les relations police pouvoir politique 1990-2005



*Constitution politique de la République dite constitution de 1980 ; **Lois organiques constitutionnelles des Carabiniers et des forces armées ; ***Décret ayant force de loi du ministère de l'Intérieur N°7912 de 1927.

Autrement dit, l'article 90 de la CPR de 1980 met au sommet de la hiérarchie légale la dépendance des Carabiniers envers le ministère de la Défense. Ce même article (article 90) définit les missions des forces de l'ordre (les Carabiniers et la police d'Investigations) dans les termes suivants : « garantir le maintien de l'ordre public et la sécurité publique intérieure de la manière dont leurs lois organiques constitutionnelles le déterminent ». Ce faisant, la norme constitutionnelle va bafouer les missions attribuées directement au ministère de l'Intérieur dans la configuration précédente (DFL 7.912 de 1927) et redéfinira par ricochet les relations politico-policieres, favorisant ainsi un rapport direct entre le chef de l'exécutif et la police, ce qui contribue à affaiblir considérablement le contrôle politique sur les administrations policières.

Les appareils policiers vont dans une telle configuration prendre le relai du ministère de l'Intérieur et agir de leur propre gré sur les questions portant sur la sécurité intérieure (article 24 et 90 de la CP de 1980). Cette configuration rend la sécurité publique -pour un gouvernement démocratique où le président de la République est le représentant de la souveraineté populaire- en un champ en dispute, dans la mesure où ce domaine de l'action

publique ne dispose plus d'une autorité civile pouvant exercer le contrôle politique des appareils policiers sur qui lui délègue ses prérogatives.

Ces normes constitutionnelles vont dissocier les prérogatives présidentielles et leurs mises en œuvre par son collaborateur direct, le ministère de l'Intérieur agissant dans la configuration précédente, par délégation. Le chapitre de la CP de 1980 dédié aux forces armées et de l'ordre, va donc définir une nouvelle conception des rapports politico-policiers et par ricochet une nouvelle doctrine de la sécurité, favorisant un rapport direct entre les Carabiniers et le chef de l'État, favorisant leur emprise directe sur ce domaine de l'action publique.

Le législateur reconnaît ainsi constitutionnellement le principe de subordination des forces de l'ordre au pouvoir politique, dans la mesure où les missions qui lui ont été confiées dans les normes constitutionnelles sont désormais sous le cadre des politiques fixées par l'autorité civile, en l'occurrence le président de la République en charge d'assurer le maintien de l'ordre intérieur (article 24 CP de 1980). Cependant, en l'absence d'un ministère responsable d'un tel dossier ayant la main sur la police, cette tâche de contrôle politique sur les appareils policiers repose directement sur le président.

Cette architecture institutionnelle est donc cohérente avec le pouvoir omniprésent du général Pinochet qui détient la main sur les forces armées et par ricochet sur les Carabiniers, sous un régime de gouvernement superposant ennemi interne et externe. Cependant, les liens de collaboration entre le chef de l'État et le ministère de l'Intérieur prévu de manière générique dans l'article 33 de la CP de 1980, dans cette configuration sont dissociés par les prérogatives constitutionnelles directement attribuées aux forces de l'ordre sur le domaine de la sécurité intérieure. Leur dépendance d'un ministère (le ministère de la Défense), n'ayant aucune attribution sur la sécurité intérieure, renforce cette dissociation. Autrement dit, le cadre constitutionnel conçu par le régime dictatorial favorise l'action autonome et directe des forces de l'ordre sur la sécurité intérieure par délégation des prérogatives présidentielles.

Dans un tel contexte, comme le note Duvauchelle (1994, 81-82), la tutelle du ministère de la Défense reste purement administrative. A l'instar de l'article 35 de la CP de 1980, précisant les termes selon lesquels doit être mise en œuvre cette relation de subordination (de la police)

envers le président de la République. Les décisions et les ordres du chef de gouvernement (en la matière) doivent être formulés par décret et signés par celui-ci et le ministre de la Défense pour qu'elles puissent être obéies (Duvauchelle, 1994, 82). Le ministre de la Défense joue ainsi, dans l'engrenage administratif un rôle de transmission des directives fixées directement par le président de la République.

Le cadre légal des forces de l'ordre mis en œuvre par le régime dictatorial en vigueur lors de la prise de pouvoir des autorités civiles démocratiquement élues, produira une rupture radicale avec la tradition constitutionnelle du pays. Dans un tel contexte institutionnel, le ministre de la Défense constitue donc un échelon administratif pour mettre en place les politiques définies par le président lui-même en la matière. L'article 1 de la loi organique constitutionnelle des Carabiniers réaffirme qu'ils dépendent du ministre de la Défense Nationale, mais que les relations avec celui-ci se limitent aux questions administratives. Le ministre de l'Intérieur -ayant des prérogatives sur la sécurité intérieure dans la configuration précédente (article 3 DFL 7912) - ne joue plus aucun rôle sur la conduite politique des Carabiniers.

Cela pose un problème politique majeur, dans la mesure où cette subordination fonctionnelle est liée directement aux prérogatives du chef de gouvernement (président de la République⁷⁰) sans qu'il puisse les déléguer à un ministre ayant le contrôle politique sur la police. Le lien administratif avec un ministre n'ayant pas de prérogatives dans le domaine de la sécurité intérieure (le ministre de la Défense), renforce encore plus cette relation de subordination directe vis-à-vis du chef d'État, en lui conférant un caractère formel (article 33 CP de 1980).

Dans un régime démocratique, le président de la République se retrouve ainsi politiquement isolé et exposé à diriger lui-même la police par écrit, ce qui permet facilement de faire la traçabilité de ces décisions en la matière⁷¹. Ceci revient dans les faits à rendre la police

⁷⁰Le présidentialisme chilien concentre le rôle de chef de l'État et de gouvernement sur la figure du président de la République.

⁷¹Selon l'article 33 de la CPR de 1980 « Les ministres d'État sont les collaborateurs directs et immédiats du Président de la République dans le gouvernement et l'administration de l'État. Et selon l'article 35 : « Les instructions, règlements et décrets du président de la République doivent être signés par le ministre chargé de la matière », c'est nous qui traduisons. Ils ne seront pas respectés sans cette exigence essentielle.

fonctionnellement autonome du pouvoir politique. Pour la première fois dans l'histoire du pays, le législateur a eu pour objectif de revêtir les forces de l'ordre d'une large autonomie fonctionnelle vis-à-vis des autorités civiles, en introduisant des dispositifs légaux précis à cet égard (Duvauchelle⁷², 1994, 8).

Les quorums renforcés prévus pour le chapitre X de la CP de 1980 bloquent toute possibilité de réforme d'un tel cadre à l'avènement des gouvernements démocratiques puisque l'exécutif requiert les deux tiers des députés et sénateurs en exercice pour approuver de tels changements. Pour les normes contenues dans la loi organique des Carabiniers, le gouvernement requiert quatre septièmes des députés et des sénateurs en exercice. Au-delà de ces verrous constitutionnels, les sénateurs à vie (ex-présidents), les sénateurs désignés ainsi que le système binominal régissant les élections des membres du pouvoir législatif (députés et sénateurs), empêchent d'emblée les majorités démocratiques de s'exprimer.

Désormais, un tel cadre institutionnel renforce les blocages pour réformer cette configuration dont on a essayé de faire le point dans ce chapitre. Ils font partie de ce que Manuel Antonio Garretón (2009) catégorise sous l'expression « d'enclaves autoritaires »⁷³. Lors de l'arrivée

⁷²Mario Duvauchelle est le secrétaire légal de la junte militaire durant la période 1978-88. Il connaît en détail l'avant-projet de constitution préparé par la commission d'étude créée par la junte à cet effet (1973). Mais aussi le conseil d'État créé de manière parallèle en 1976 visant ce même objectif. Ces deux dispositifs vont proposer différentes manières pour rédiger les normes constitutionnelles qui seront remises à la junte militaire pour qu'elle choisisse entre ces différentes alternatives de rédaction. Il sera par la suite le président de la sous-commission constitutionnelle de la première commission législative durant l'année 1989. Durant la transition démocratique (1988-1990) seront mises en place des commissions législatives ayant pour but de réformer la constitution pour favoriser la mise en place du régime démocratique. Dans ce cadre, auront lieu les premières réformes à la constitution de 1980 rédigées dans le cadre des négociations entre les civils faisant partie du gouvernement autoritaire et la nouvelle majorité ayant emporté les premières élections démocratiques en 1989.

⁷³Garretón, utilise l'expression « d'enclaves autoritaires » pour caractériser le processus de passage à un régime démocratique « limité » mis en œuvre durant la période dite de « transition », sans changer radicalement la nature du cadre antidémocratique créé par la CP de 1980. Ce cadre consiste dans la consécration d'une égalité politique entre les forces qui soutiennent la dictature et celles en faveur de la démocratie. Dans un tel cadre, toute définition politique reproduit cette égalité politique consacrée dans le système binominal. Il précise encore que jusqu'aux réformes de 2005 il ne s'agissait même pas d'une égalité, puisque les sénateurs désignés accordaient automatiquement aux forces politiques qui ont soutenu la dictature une majorité au Sénat. Les expressions antidémocratiques d'une telle consécration sont pour

des gouvernements démocratiques en 1990, la CP de 1980 assure au général directeur des Carabiniers⁷⁴ - nommé par le général Pinochet pour une période de 8 ans (norme transitoire de la CP de 1989) -, son inamovibilité jusqu'à 1998 et la continuité d'un cadre légal et institutionnel qui lui assure son autonomie vis-à-vis du pouvoir politique lui permettant de disputer aux autorités civiles, l'action publique sur la sécurité intérieure.

4. Les réformes à la CP de 1980 et ses conséquences pour les rapports entre police et pouvoir politique

Après cette explication détaillée du cadre légal et institutionnel de la police ressortant d'un régime militaro-policié⁷⁵ ayant pérennisé les règles qu'ils se sont eux-mêmes fixées, nous allons récapituler ses principaux traits dans le but de pouvoir analyser les conséquences des transformations dont il a fait l'objet durant la période démocratique, sur le plan des rapports politico-policiers. Pour ce faire, nous aborderons les éléments de contexte qui ont déclenché ces grandes réformes à la CP de 1980 et les effets que ces changements ont eu sur la conception originale des rapports politico-policiers conçue par les acteurs dictatoriaux.

Pour entreprendre une telle démarche essentielle à la compréhension de l'évolution du cadre légal et institutionnel régissant lesdits rapports durant la période étudiée, nous allons nous inspirer des argumentations proposées par différents spécialistes ayant traité les processus de

cet auteur, le système électoral (binominal) et les lois ayant des quorums renforcés, empêchant la délibération démocratique des majorités législatives.

⁷⁴IL s'agit du général *Rodolfo Stange* qui a les rênes de la police depuis 1985, après la sortie du général *César Mendoza* dans la crise des égorgés (l'assassinat de trois dirigeants communistes par des agents des Carabiniers).

⁷⁵Les spécialistes parlent plutôt d'un régime militaire et de l'influence croissante et décisive du général Pinochet en tant que président de la Junte puis après comme chef de l'État. Cependant, dans les faits les Carabiniers seront inclus dans ce « pouvoir de sécurité » et la loi structurant son organisation et ses modes de fonctionnement a été conçue à l'image de celle des forces armées, toute deux promulguées avant l'arrivée de la nouvelle majorité au pouvoir.

réformes à la CP de 1980, tels que *Lautaro Ríos*⁷⁶, *Mario Tapia*⁷⁷, *Humberto Nogueira*⁷⁸, *Flisfisch et Robledo*⁷⁹, *Contreras, Salazar et Montero*⁸⁰ et encore *Carlos Carmona*⁸¹, *Edgardo Boeninger*⁸² et *Ascanio Cavallo*⁸³.

Les acteurs militaires et policiers qui ont élaboré la CP de 1980, ont en effet créé un système de règles structurées pour assurer la continuité du régime de gouvernement qu'ils ont eux-mêmes conçu, dans le but de bloquer les tentatives de changement visant à transformer ses fondements institutionnels. Il s'agit d'un ensemble de normes sophistiquées et de dispositifs cohérents les uns avec les autres qui ont permis de maintenir la structure centrale des rapports politico-policiers durant toute la période démocratique et ce malgré les changements dont il a fait l'objet.

Le régime de gouvernement créé par la CP de 1980 est cimenté sur la création d'un nouveau pouvoir de l'État. Celui-ci est ancré sur trois piliers qui structurent ce que ses propres créateurs militaro-policiers ont synthétisé sous l'expression de « pouvoir de sécurité » : le premier pilier, est bien le rôle politique renforcé attribué aux forces armées en partenariat avec les Carabiniers pour protéger ce régime de gouvernement ; le deuxième, consiste à créer une architecture légale qui les rend radicalement autonomes et indépendants des pouvoirs

⁷⁶Lautaro Ríos Álvarez, "La reforma de 2005 a la constitución chilena", Anuario Iberoamericano de justicia constitucional, Madrid, 2006 p.617-698.

⁷⁷Mario Tapia Orellana, "Reforma constitucional de 2005: análisis institucional, jugadores con veto y desafíos para el futuro", Revista búsquedas políticas volumen 1 número 1, Universidad Alberto Hurtado, Santiago, 2012 p. 67-93.

⁷⁸Humberto Nogueira Alcalá, "La evolución político institucional de Chile 1976-2005", Estudios constitucionales año 6 número 2, centro de estudios constitucionales, universidad de Talca, Talca, 2008 p. 325-370.

⁷⁹Ángel Flisfisch, Marco Robledo, "Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile: un índice para el período 1990-2010", programa de las naciones unidas para el desarrollo (PNUD), Vitacura, 2012.

⁸⁰Pablo Contreras, Ricardo Montero, Sebastián Salazar, "Carabineros y autonomía policial en Chile: una aproximación legal-institucional", revista de derecho público universidad de Chile, Santiago, 2021.

⁸¹Carlos Carmona, "Las reformas a la constitución entre 1989 y 2013", revista de derecho público edición especial universidad de Chile, Santiago, 2014.

⁸²Edgardo Boeninger, Democracia en Chile: Lecciones para la gobernabilidad, editorial Andrés Bello, Santiago, 1997.

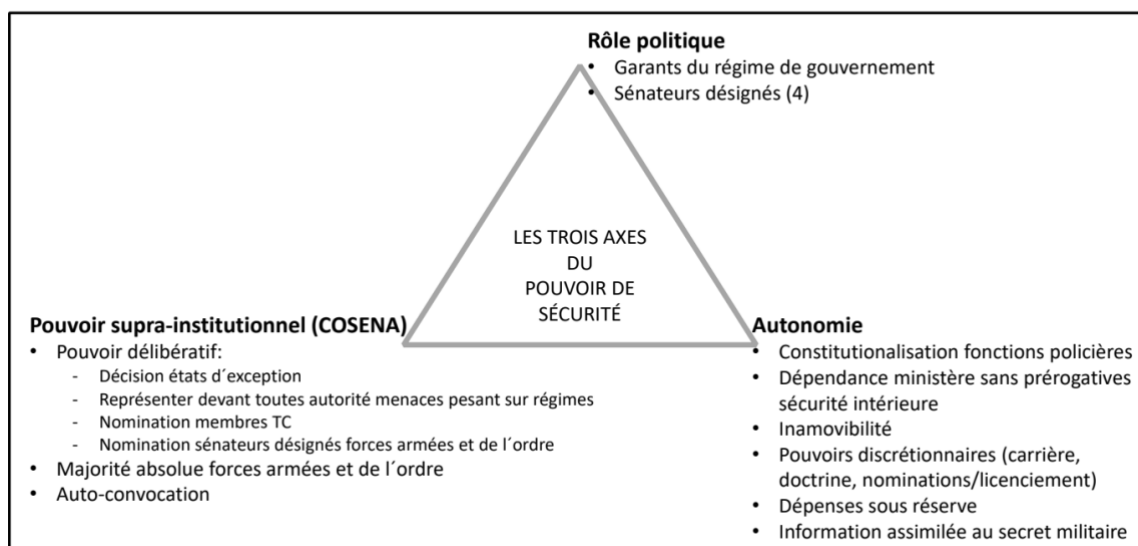
⁸³Ascanio Cavallo, La historia oculta de la transición: Memoria de una época 1990-1998, editorial Grijaldo, Santiago, 1998.

politiques ; et, le troisième la création d'un dispositif -le conseil de sécurité nationale- leur accordant un pouvoir supra-institutionnel leur permettant de délibérer dans les décisions politiques sans l'accord des pouvoirs publics, exerçant ainsi un rôle de contrepoids politique.

Ces trois piliers sont représentés dans la figure suivante (4). Les fondements d'un tel régime de gouvernement sont aux antipodes des principes de subordination au pouvoir civil et de non-participation à la sphère politique inscrits dans la tradition constitutionnelle du pays jusqu'en 1973.

Figure 4 : Le « pouvoir de sécurité⁸⁴ » introduit par la CP de 1980

LE POUVOIR DE SÉCURITÉ DANS LA CP DE 1980



Sous un tel point de vue, les acteurs militaires et policiers qui ont conçu la CP de 1980 ont eu pour objectif central d'assurer la continuité d'un tel régime de gouvernement qu'ils ont surnommé à juste titre « démocratie protégée ». Celui-ci repose sur la tutelle militaire et policière d'un tel régime. Concrètement, elle est mise en œuvre par la mission conférée aux forces armées de « garantir l'ordre institutionnel de la République », renforcée par le rôle de soutien qui est prévu pour les Carabiniers pour qui la norme prescrit qu'ils « s'intégreront [...] aux forces armées [...] » dans le but de contribuer à atteindre un tel objectif (article 90

⁸⁴ Cette expression de « pouvoir de sécurité » est utilisée par Pinochet en 1977 dans le mémorandum envoyé à la commission « Ortúzar », chargée de rédiger la nouvelle constitution.

original). Il s'agit donc d'une tutelle qui est mise en œuvre en partenariat avec la police, à l'image du coup d'État.

Dans un contexte démocratique, une telle configuration empêche les représentants de la souveraineté populaire d'exercer un contrôle politique efficace sur les appareils policiers (règle de réserve, assimilation au secret militaire et pouvoirs discrétionnaires renforcés du chef de la police), tout en leur conférant dans un chapitre de la CP qui leur est entièrement dédié, des prérogatives sur la sécurité intérieure qui vont leur permettre de disputer ce domaine de l'action publique aux autorités civiles.

Pour assurer la permanence indéfinie d'un tel cadre légal et institutionnel, la CP de 1980 est cimentées sur de nombreuses rigidités qui seront renforcées pour les chapitres concernant les forces armées et de l'ordre et le conseil de sécurité nationale, mais aussi à travers une catégorie spéciale de lois dites organiques constitutionnelles - régulant les principaux aspects concernant le fonctionnement et l'organisation des Carabiniers et des forces armées- qui requiert de hauts quorums pour être réformées, semblables à ceux exigés pour changer la constitution.

Pour limiter encore la délibération des majorités démocratiques dans le jeu politique et favoriser le maintien du *statu quo* (Garretón, 2010), le système de gouvernement inscrit dans la loi fondamentale prévoit trois types de sénateurs ayant les uns et les autres le même pouvoir et les mêmes prérogatives. Ceux qui par leur qualité d'ex-présidents sont nommés d'office (le général Pinochet au premier chef). Ensuite, les sénateurs désignés (neuf en tout), nommés par différents mécanismes prévus dans la CP, dont quatre sont nommés par le conseil de sécurité nationale et appartiennent aux forces armées et aux Carabiniers. Et enfin les vingt-six sénateurs élus par un système dit binominal qui égalise les forces politiques majoritaires avec celles qui sont minoritaires.

Ce système électoral établi par la loi 18.799 de 1989, décrété durant la période dite de transition démocratique -qui fait partie de ce que les spécialistes catégorisent sous l'expression « enclaves autoritaires » (Garretón, 2010) -, est aussi utilisé pour élire les députés. Il favorise les grandes coalitions multipartistes, dans la mesure où chaque coalition peut présenter une quantité limitée de candidats par circonscription électorale. Pour emporter

les sièges prévus pour chaque circonscription, la coalition gagnante doit doubler le nombre de votes obtenu par ses rivaux ayant la deuxième majorité.

Si la coalition ayant obtenu le moins de votes, obtient pour l'ensemble de ses candidats plus d'un tiers des votes en dispute (un tiers plus un), elle obtiendra un siège, déplaçant ainsi la coalition qui a obtenu la majorité démocratique, c'est-à-dire deux tiers moins un des votes. Ces verrous que certains juristes n'hésitent pas à qualifier « d'anti-juridiques » ou « d'antidémocratiques » (Ríos, 2006 ; Tapia, 2012 ; Nogueira, 2008), et que les politistes surnomment « autoritaires » (Garretón, 2010), vont neutraliser les majorités démocratiques opposantes du régime dictatorial voulant reformer la CP de 1980 pendant toute la période étudiée.

4.1 Les réformes à la constitution politique de 1980 de 1989

Voici dans ses traits les plus saillants le « pouvoir de sécurité » instauré par la dictature dans la CP de 1980 et le système de gouvernement qui en découle. Cependant, la défaite électorale du général Pinochet au référendum de 1988 prévu dans la CP de 1980 change la donne. On peut se demander si pour les acteurs dictatoriaux qui ont les rênes du pouvoir, le maintien d'une telle configuration constitutionnelle qui a été élaborée sur mesure et qui confère autant de pouvoir au chef d'État, est désavantageuse dans cette nouvelle conjoncture qui les oblige à convoquer des élections démocratiques, où probablement le prochain président de la République est de la coalition opposante au régime dictatorial (Rios, 2006, 620).

Cependant, la profondeur et la portée des réformes à la CP de 1980 qui seront négociées entre les représentants du régime dictatorial et ses opposants politiques font douter d'une telle argumentation. Les raisons qui expliquent de telles négociations et ses résultats politiques pour les acteurs qui y ont participé, c'est-à-dire les acteurs civils du gouvernement dictatorial -notamment le ministre de l'Intérieur *Carlos Cáceres* nommé par le général Pinochet après sa défaite électorale dans le référendum- et le leader des partis opposants à la dictature regroupés dans la Concertation des partis pour la démocratie -le démocrate-chrétien *Patricio Aylwin*-, surpassent à bien des égards la seule question des excès de pouvoir octroyés au chef de l'exécutif.

Selon Boeninger⁸⁵ (1997), pour les acteurs faisant partie du gouvernement dictatorial (civils, militaires et policiers), dans ce contexte d'incertitude provoquée par les élections démocratiques qui se profilaient, le but central était de sauvegarder leur héritage, c'est-à-dire le régime de gouvernement qu'ils ont eux-mêmes conçu et mis en œuvre dans la CP de 1980. Ils vont ainsi tenter de mettre en avant, dans le processus de négociation avec ses opposants politiques, plusieurs éléments qu'ils considèrent essentiels pour assurer la continuité d'un tel régime.

Au premier chef, obtenir la légitimation de la CP de 1980 auprès desdits opposants politiques pour éviter que ceux-ci puissent après avoir emporté les élections de décembre 1989- convoquer une assemblée constituante leur permettant de rédiger une nouvelle loi fondamentale. Deuxièmement, assurer l'élection du plus grand nombre possible de députés et de sénateurs au parlement pour pouvoir bloquer les futures réformes. Troisièmement, conserver le rôle de garant de l'ordre institutionnel des forces armées et de l'ordre ainsi que leur autonomie grandissante, pour pouvoir « protéger » un tel régime de la délibération des majorités démocratiques. Finalement, assurer le transfert du gouvernement sans que cela se traduise par une réelle transmission de pouvoir.

Pour la Concertation des partis pour la démocratie -ses rivaux politiques- ils s'agit de respecter les règles du jeu imposées par la nouvelle constitution -question sur laquelle il y avait *de facto* déjà un accord préalable à partir du moment où la coalition a décidé de participer au référendum de 1988 dont elle est ressortie victorieuse⁸⁶- pour assurer une transition pacifique leur permettant par la suite d'exiger des réformes à la CP de 1980 qu'ils considéraient essentielles pour pouvoir la légitimer.

Deuxièmement, mettre en œuvre une véritable « ingénierie électorale » pour pouvoir obtenir une majorité au parlement pour assurer la stabilité du nouveau gouvernement dans une période post-autoritaire qui les rend encore fragile. Puis finalement, élaborer un programme

⁸⁵Edgardo Boeninger a été le ministre du secrétariat général de la présidence chargé de mettre en œuvre l'agenda législative du premier gouvernement démocratique et il a écrit un livre incluant cette période de l'histoire du pays.

⁸⁶Durant cette période les opposants politiques de Pinochet s'appelaient « Concertation pour le Non ». Ils ont joué un rôle central pour que l'option « non » gagne et que Pinochet ne puisse plus gouverner.

de gouvernement qui permet de mettre en œuvre toutes les réformes n'ayant pas pu être négociées avec les partis de droite qui ont soutenu le gouvernement de Pinochet (Boeninger, 1997, 351-64).

L'enjeu essentiel pour les partis de droite proches du régime dictatorial est celui de préserver les principaux piliers du régime de gouvernement qu'ils ont eux-mêmes aidé à concevoir et à mettre en œuvre. Cet objectif stratégique, explique donc en partie sa disponibilité à entreprendre des réformes concernant l'édifice légal qui soutient cette architecture du pouvoir. Ces partis de droite visent également à réduire, à travers ces négociations, les pouvoirs illimités qu'ils avaient eux-mêmes mis en avant dans ladite constitution pour que Pinochet puisse exercer son gouvernement sans contrepoids⁸⁷.

Du côté de la concertation des partis pour la démocratie, l'objectif central est de réformer la CP de 1980, tout en privilégiant un consensus le plus large possible sur un tel cadre institutionnel pour favoriser le retour d'un gouvernement démocratique dans un contexte politique stable (Boeninger, 1997, 364).

C'est donc dans ce contexte de négociations croisées qu'il faut interpréter les réformes à la CP de 1980, réalisées en 1989. On peut ainsi comprendre pourquoi lesdites réformes -mises en œuvre par la loi 18.825 d'août 1989-, vont avoir une telle portée. Ces modifications vont toucher 54 articles sur un total de 120 qui composent la CP de 1980 (Carmona, 2014). C'est d'ailleurs la deuxième réforme la plus importante réalisée à la CP depuis le retour à la démocratie⁸⁸. *Carmona* (2014), souligne d'ailleurs que l'un des piliers de cette réforme porte sur les forces armées et les Carabiniers.

Les réformes concernant les forces armées et de l'ordre se focalisent sur leur principale fonction politique leur permettant d'autoconvoquer le conseil de sécurité nationale pour

⁸⁷Il s'agit d'un régime présidentiel que certains auteurs n'hésitent pas à qualifier d'hyper-présidentialisme (sauf sur les questions concernant les rapports avec les forces armées et la police) et d'une CP qui va octroyer au président de la République des prérogatives additionnelles dans les dispositions transitoires, notamment dans la quinzième de ces dispositions (décréter les états d'exception, nommer et licencier les maires, nommer les chefs de l'armée et de la police ainsi que le contrôleur général de la république, entre autres).

⁸⁸La première en importance est celle qui sera négociée en 2005, incluant 61 modifications.

« représenter devant toute autorité », les éléments qui peuvent nuire aux fondements du cadre institutionnel ou menacer la sécurité nationale (article 96-b). Même si la convocation dudit conseil par deux de ses membres (auto-convocation) restera inchangée, la formule utilisée pour mettre en œuvre sa principale fonction politique sera changée.

Désormais, selon la nouvelle rédaction de la lettre b dudit article 96 il ne s'agit plus de « représenter devant toute autorité », sinon de « faire connaître »⁸⁹ auprès du président de la République, le parlement et le tribunal constitutionnel » lesdites matières. Cette nouvelle formule en apparence pas très différente de l'originale, est dans les faits moins contraignante pour les membres civils du conseil et particulièrement pour le président de la République.

Elle est moins contraignante, parce que sa portée est plus limitée et la composition du conseil de sécurité nationale et ses règles de délibération seront aussi modifiées. Le mécanisme permettant aux forces armées et aux Carabiniers de s'autoconvoyer change son sens original, c'est-à-dire d'obliger les autorités civiles qui le composent à délibérer dans un dispositif où ils sont minoritaires. La réforme rajoute ainsi un membre civil -le contrôleur général de la République- qui permet d'égaliser le nombre de militaires et de policiers qui y sont représentés.

Dans cette nouvelle rédaction, le conseil de sécurité nationale reste ainsi composé de quatre membres civils et de quatre membres militaires et policiers. Cette réforme change ainsi sa composition, dans la mesure où les forces armées et les Carabiniers n'ont plus à elles-seules la majorité absolue, composition qui leur permettait auparavant d'exercer sans contrepoids leur pouvoir supra-institutionnel de tutelle sur ce régime de gouvernement.

Le deuxième changement introduit par ces réformes confirme le sens déjà évoqué. Il est ainsi précisé à la fin du troisième paragraphe de l'article 95 « que les accords [dudit conseil] doivent être adoptés par la majorité absolue de ses membres », ce qui constitue une difficulté grandissante pour que lesdites forces puissent exercer leur rôle politique supra-institutionnel à travers le mécanisme de l'auto-convocation. Dans de telles conditions, autoconvoyer le conseil par deux de ces membres -en l'occurrence les forces armées et de l'ordre-, n'a plus

⁸⁹L'expression originale est « *hacer presente* » qui veut dire littéralement « représenter »

les mêmes conséquences si finalement les décisions doivent être approuvées par la majorité absolue de ses membres, sachant qu'ils ne sont plus à eux-seuls majoritaires.

On a donc un nouveau chapitre ressortant de ces premières réformes à la CP de 1980, portant sur le conseil de sécurité nationale. Il reste composé d'autant de membres civils que de militaires et de policiers et doit délibérer en respectant la règle de la majorité absolue. De plus, la principale prérogative liée au rôle politique de garant de l'ordre institutionnel des forces armées et de l'ordre -cristallisé dans l'une des fonctions réservées audit conseil qui est de « représenter auprès de toute autorité » les menaces pesant sur ce système de gouvernement-, se voit affaiblie par l'utilisation d'une nouvelle formule de « faire connaître » - moins contraignante.

De plus, cette nouvelle rédaction focalise cette prérogative sur des autorités civiles clairement identifiées, tels que le président et le parlement, ou bien ayant une fonction juridictionnelle tel que le tribunal constitutionnel. Cette fonction ne peut plus être exercée de manière unilatérale par lesdites forces, dans la mesure où sa composition a été modifiée (maintenant paritaire). En effet, les forces armées et de l'ordre ont dès lors besoin de la majorité absolue pour que cela ait des conséquences sur l'action publique destinée à contrer les menaces pesant sur l'ordre institutionnel.

Finalement, l'inamovibilité des chefs de l'armée et des Carabiniers qui est l'un des piliers sur lequel repose leur indépendance vis-à-vis des autorités civiles -assurée par leur majorité absolue dans ledit conseil avant la réforme- se voit aussi affaiblie par la composition « paritaire » et la règle de la majorité absolue⁹⁰.

Les négociations portent sur l'article 94 de la CP de 1980, permettant de définir un régime spécial pour les réglementations qui régissent les Carabiniers et des forces armées. En effet, le droit administratif chilien différencie la police et les forces armées⁹¹, du reste des services

⁹⁰Il faut rappeler que les chefs militaires et des Carabiniers peuvent être licenciés uniquement si le président a l'accord préalable du conseil de sécurité nationale, composé avant les réformes de 1989 par une majorité d'acteurs militaires et policiers (article 93 de la CP de 1980).

⁹¹Cette distinction vis-à-vis des services publics est en fait plus large. Elle recouvre tous les organes de l'État qui sont autonomes des pouvoirs politiques tels que la banque centrale et le contrôleur général.

publics⁹². L'entente à laquelle vont arriver les acteurs ayant négocié cette réforme, détaille les dimensions qui vont être relayées à leur loi organique constitutionnelle, concernant leur organisation et leurs modes de fonctionnement.

La nouvelle norme qui est accordée dans la loi fondamentale va donc constitutionnaliser une règle de réserve pour les administrations intégrant la force publique, permettant de réglementer les mécanismes pour définir les hauts fonctionnaires, leurs modes de fonctionnement et leur budget. En échange de réaliser une telle modification dans la loi fondamentale, introduisant une réglementation spéciale pour les forces armées et de l'ordre, c'est au gouvernement élu démocratiquement (1990) que revient la tâche d'élaborer un tel cadre.

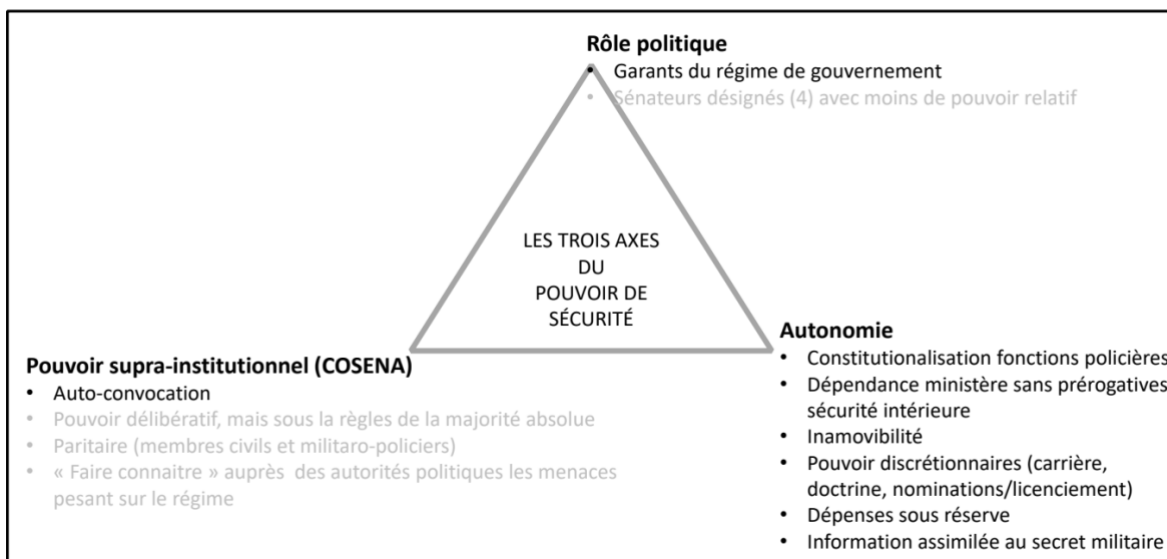
Cependant, malgré l'entente à laquelle sont arrivées les acteurs du régime dictatorial et ses opposants politiques (la Concertation des partis pour la démocratie), consistant à laisser en main du nouveau gouvernement démocratique la rédaction des lois organiques constitutionnelles des forces armées et des Carabiniers, le général Pinochet ne va pas respecter cet accord, promulguant des réglementations qui vont octroyer auxdites forces une totale autonomie des pouvoirs politiques. (Boeninger, 1997, 350).

La figure suivante (5) soulève les différences entre la configuration originale -celle de 1980 représentée dans la figure 3- et celle ressortant des négociations entre les acteurs faisant partie du régime dictatorial et la Concertation des partis pour la démocratie, aboutissant aux réformes de 1989. Les fonctions et dispositifs qui ont été modifiés sont représentés en gris.

⁹²Selon l'article 21 de la loi 18.575 organique constitutionnel de 1986, portant sur les fondements de l'administration de l'État, les réglementations concernant l'organisation des services de l'État « ne s'appliquent pas au contrôleur général, à la banque centrale, aux forces armées et de l'ordre [...], organes qui se régiront par les normes constitutionnelles qui leurs sont propres et par leur particulières lois organiques constitutionnelles.

Figure 5 : le pouvoir de sécurité ressortant des négociations de 1989

LE POUVOIR DE SÉCURITÉ DANS LA CP DE 1989



4.2 Les réformes à la constitution politique de 1989 de 2005

Les réformes dites « pactées » que nous venons d'expliquer, n'ont cependant pas réussi à abolir les « enclaves autoritaires ». Ces « enclaves » leur ont permis de conserver, durant les 15 premières années des gouvernement démocratique, les dispositifs les plus importants de cette « démocratie protégée » : la tutelle militaro-policière sur le régime de gouvernement à travers le pouvoir supra-institutionnel qu'ils ont au sein du conseil de sécurité nationale, bien que celui-ci a été affaibli par les changements de 1989 ; la composition faussée du Sénat où les forces armées et de l'ordre y sont surreprésentées par leurs sénateurs désignés, bien que leur poids relatif a été diminué ; et enfin, leur indépendance grandissante vis-à-vis du pouvoir politique, dont la constitutionnalisation de leurs fonctions et l'inamovibilité de leurs directeurs en sont les piliers.

Durant toute cette période, la nouvelle majorité au pouvoir -la Concertation des partis pour la démocratie-, n'a pas cessé d'insister sur la nécessité d'entreprendre de telles réformes. Cependant, c'est un renversement des rapports de forces entre la coalition gouvernante et ses opposants proches au régime dictatorial qui va déclencher les changements. Ce bouleversement des rapports de force entre les uns et les autres a été possible grâce aux

successives victoires électorales de la Concertation, qui ont fini par éroder le pouvoir dont disposaient les minorités politiques de droite surreprésentées à travers divers mécanismes existants dans la CP de 1980. Au premier chef l'effet sur l'accumulation de pouvoir produit par les sièges à vie réservés aux ex-présidents de la République au sein du Sénat.

D'autre part, les sénateurs désignés nommés cette fois par la coalition de gauche ayant les rênes du pouvoir de manière ininterrompue depuis 15 ans, ne sont plus des fonctionnaires proches du gouvernement dictatorial. Désormais, ces sièges sont progressivement occupés par des ex-autorités civiles ayant exercé des responsabilités au sein des gouvernements démocratiques.

Dans un tel contexte, les partis de droite, redoutables opposants aux réformes de la CP de 1980, commencent à regarder avec méfiance ce processus d'accumulation de pouvoir. Autrement dit, les « enclaves autoritaires » qui bénéficiaient auparavant largement à la droite politique en les surreprésentant au Sénat et au tribunal constitutionnel, au fil des années ne sont plus bénéfiques pour les secteurs conservateurs. Ce constat favorise au sein de cette coalition une vision pragmatique sur la nécessité d'entreprendre des réformes à la CP de 1989, permettant de réduire le pouvoir grandissant de la Concertation (Tapia, 2012, 83-84 ; Agüero, 2006).

C'est donc ce contexte désavantageux pour les partis de droite ayant conçu et soutenu auparavant la CP de 1980, qui est à l'origine du processus de négociation des réformes. On comprend alors pourquoi le processus de changement commence avec une motion parlementaire présentée par quatre sénateurs de droite qu'ils vont proposer eux-mêmes en juillet 2000. Par la suite, le gouvernement va envoyer un ensemble d'indications visant à terminer avec le rôle tutélaire des forces armées et des Carabiniers, plaidant ainsi pour un retour au principe de subordination au pouvoir politique (Rios, 2006, 621 ; Flisfisch et Rebolledo, 2012, 77).

Cependant, le succès dans le processus législatif n'aurait pas été possible sans l'astuce du ministre de la Défense Nationale de l'époque (Mario Fernandez). Il demandera lui-même au Sénat de ne plus inviter les chefs des forces armées et des Carabiniers pour donner leurs avis

sur les changements proposés par l'exécutif, évitant ainsi leur participation dans les processus de décision politique.

Dans un tel but, il négocie avec le Sénat pour que les opinions desdites forces soient canalisées par le biais du ministère dont elles dépendent, c'est-à-dire par l'intermédiaire de l'autorité politique du gouvernement en charge du processus de négociation au sein du parlement, en l'occurrence le ministre de la Défense Nationale. En profitant de cette conjoncture favorable aux réformes de la CP, il réussira à avoir le consentement des chefs militaires et policiers et installera *de facto* une nouvelle doctrine des rapports politico-policiers, permettant au ministre d'exercer à lui seul la tâche de représenter l'avis de l'exécutif devant le pouvoir législatif, évitant ainsi que lesdites forces continuent à exercer leur pouvoir de veto sur les processus de réformes à la loi fondamentale (Flisfisch et Rebolledo, 2012, 77).

L'ensemble des changements qui sont négociés dans une telle conjoncture est jugé par les spécialistes comme le processus de réforme la plus importante réalisé à la CP de 1980 (Carmona, 2014 ; Flisfisch et Robledo, 2012 ; Ríos, 2006 ; Tapia, 2012 ; Nogueira, 2008, Contreras et al., 2021). Concrètement, il change 61 normes parmi les 120 articles conformant la CP, c'est-à-dire plus de 50% de la loi fondamentale rédigée par le gouvernement dictatorial déjà réformée en 1989. Dans un tel contexte, les réformateurs vont réussir à mettre en avant les changements suivants :

Élimination du rôle politique attribué dans la CP aux forces armées et aux Carabiniers. Cette réforme qui termine avec la tutelle de la force publique sur le cadre institutionnel, enclenche la deuxième transformation : la suppression des fonctions supra-institutionnelles attribuées aux forces armées et de l'ordre dans le conseil de sécurité nationale, leur permettant de participer aux décisions réservées auparavant au pouvoir politique.

Le nouvel article 106 de la CP de 2005 prescrit que le conseil de sécurité nationale est désormais un dispositif pour « conseiller » le président de la République. Il redéfinit sa composition de manière à ce qu'elle soit favorable aux autorités civiles, en rajoutant encore un membre du conseil -le président de l'assemblée nationale- (la réforme de 1989 avait déjà rajouté le contrôleur général de la République). Dans cette nouvelle conception d'un tel

dispositif, le conseil va siéger à la demande du président de la République. La réforme élimine d'emblée la possibilité de s'autoconvoquer.

Le nouvel article 107 précise encore que ledit conseil ne peut plus prendre des « accords », supprimant ainsi son rôle délibératif permettant aux forces armées et de l'ordre de participer aux décisions dans la sphère politique. L'immovibilité des chefs militaires et policiers est aussi mise à mal. Le terme est maintenu, mais il reste purement symbolique puisque le président de la République peut licencier les chefs militaires et policiers à travers un simple décret unilatéral qu'il doit envoyer au Sénat et de l'Assemblée Nationale (article 104 nouveau). Toutefois, le président n'a pas besoin de l'accord des parlementaires pour prendre une telle décision.

Cette nouvelle rédaction vise d'emblée à restituer la subordination des dites forces au pouvoir politique, inscrites comme on l'a déjà souligné dans la tradition constitutionnelle du pays. Elle est d'ailleurs confirmée par le retour des Carabiniers et de la police d'Investigations sous la tutelle du ministère en charge de la sécurité publique. En février 2011, la loi 20.502 va enfin créer le « ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique », dont vont dépendre les forces de l'ordre.

De plus, la réforme restreint l'utilisation du concept de « force publique » aux forces de l'ordre. Ce changement conceptuel, introduit ainsi une séparation plus claire entre le rôle attribué à la force publique dédiée à la sécurité intérieure et les fonctions des forces armées, réservée à assurer la sécurité extérieure. Le rôle attribué aux unes et aux autres est par ce biais radicalement dissocié.

Finalement, les réformes de 2005 éliminent les sièges à vie des ex-présidents de la République au sein du Sénat ainsi que les sénateurs désignés. Il convient à ce sujet de préciser leur importance pour assurer la pérennité d'un tel régime de gouvernement. En tout ils sont 10 et représentent 26% du total des sièges sénatoriaux. Parmi eux les sénateurs militaires et policiers concentrent à eux seuls 11% des sièges.

Suivant les argumentations proposées par Contreras et al. (2021), le pouvoir de sécurité créé par le général Pinochet et ses collaborateurs sera finalement « démantelé ». La loi 20.050 de

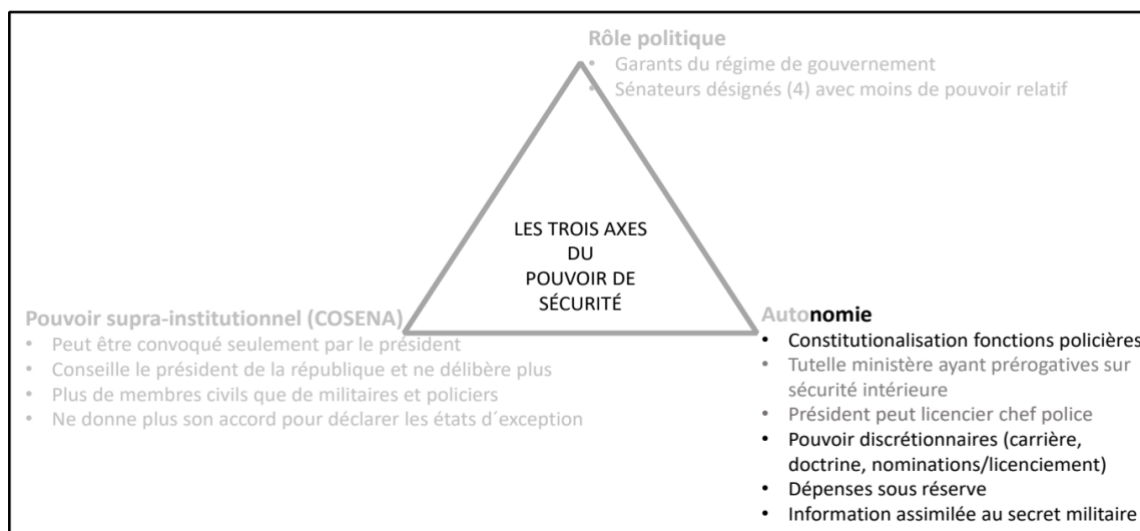
2005 élimine ainsi une grande partie des « enclaves autoritaires ». Dans un tel contexte, la mission de garantir l'ordre institutionnel est déplacée du chapitre dédié aux forces armées et de l'ordre et restituée au début de la CP (article 6) comme une fonction transversale, concernant l'ensemble des pouvoirs publics.

La réforme élimine aussi l'inamovibilité des chefs militaires et policiers, redonnant aux forces armées et de l'ordre leur caractère subordonné au pouvoir politique. La suppression des facultés décisionnelles du conseil de sécurité nationale élimine d'emblée le principal mécanisme à travers lequel ils peuvent exercer leurs pouvoirs de tutelle sur le régime.

L'ensemble des changements mis en œuvre par les réformes de 2005, permet donc de désarticuler les mécanismes et les dispositifs conçus pour assurer la pérennité de cette démocratie « protégée ». Cependant, ces réformes ne vont pas altérer l'ensemble des réglementations infra-constitutionnelles, octroyant une autonomie grandissante aux appareils policiers vis-à-vis des autorités civiles (Contreras et al., 2021, 10-11).

Figure 6 : un pouvoir de sécurité démantelé après les reformes de 2005

LE POUVOIR DE SÉCURITÉ DANS LA CP DE 2005



4.3 Le nouveau ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique

Après un long débat au sein du parlement portant sur les caractéristiques et les prérogatives d'un tel ministère, en février 2011, la loi 20.502 crée le ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique, mettant ainsi en œuvre, après 21 ans, le changement de tutelle des forces de l'ordre auprès d'un ministère exerçant des responsabilités sur un tel dossier. Le nouveau ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique est conçu comme le « collaborateur » du président de la République sur toutes les matières concernant le maintien de l'ordre et la sécurité publique. A l'instar d'un tel statut, il « concentre la décision politique » sur la sécurité intérieure (article 1).

Cependant, au regard de la configuration existante avant 1973 on constate que les missions du nouveau ministère ne sont plus bâties sur les prérogatives présidentielles, concernant la sécurité intérieure (article 71 de la CP de 1925 et article 24 de la CP de 1980). Le nouveau ministère n'agit donc pas par délégation des prérogatives du chef d'État ; sa mission centrale découle de son statut de « collaborateur » du président et c'est à travers cette fonction qu'il se rend responsable de prendre les « décisions politiques » en la matière.

À propos du contrôle politique qu'un tel ministère est censé exercer sur les appareils policiers, la loi 20.502 introduit trois changements à la loi organique constitutionnelle des Carabiniers de 1990. Ces modifications ne changent cependant pas le sens original des normes antérieures. Le deuxième paragraphe de l'article 1 de la loi organique constitutionnelle des Carabiniers (LOC) prescrit que les Carabiniers dépendent du « ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique », en précisant qu'ils tissent leurs liens « administratifs » avec celui-ci à travers le secrétariat d'État pour les affaires Intérieures.

Dans sa version originale la LOC de 1990 ces liens (administratifs) étaient assurés par le ministère de la Défense Nationale. Dans l'article 10, concernant les nominations, promotions et licenciements des hauts fonctionnaires de la police, la procédure utilisée est la même que celle qui était prévue auparavant pour le ministère de la Défense Nationale. Ces nominations et licenciements sont donc réalisés à travers un décret suprême devant être signé par le ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique, selon une liste de candidats proposés au

préalable par le général directeur des Carabiniers, c'est-à-dire dans les mêmes termes que la configuration précédente.

L'article 52 de la LOC prescrit que ce sont les Carabiniers qui proposent au président de la République « à travers le ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique », la distribution de leurs ressources et de leurs personnels pour accomplir leurs fonctions. Il s'agit donc d'une simple transposition du ministère en charge d'entretenir avec les Carabiniers de liens administratifs dans les mêmes termes qu'auparavant, et non pas d'un changement visant un renforcement du rôle de contrôle du pouvoir politique sur les forces de l'ordre.

Ces modifications confirment ainsi que les liens avec cette nouvelle autorité civile ayant maintenant la tutelle sur les Carabiniers et la police d'Investigations -le ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique- reste pour l'essentiel, inchangés. Autrement dit, les relations entre police et pouvoir politique sont définies dans les mêmes termes que celles qui avaient été conçues par les acteurs militaires et policiers qui ont rédigé la LOC des Carabiniers. Il s'agit donc d'un lien purement administratif, réaffirmant que les Carabiniers conservent une autonomie fonctionnelle grandissante, favorisant à l'instar de la constitutionnalisation de leurs missions, des rapports directs avec l'institution présidentielle.

L'article 1 de la loi 20.502 prescrit ainsi - à l'image des prérogatives administratives qu'avait auparavant le ministère de la Défense Nationale sur les Carabiniers -, que le nouveau ministère ayant la tutelle sur les appareils policiers est chargé de « la gestion des questions et des procédures administratives permettant aux forces de l'ordre d'accomplir leurs missions ». L'article 52 -tel que nous l'avons déjà précisé- rappelle que les Carabiniers entretiennent des rapports directs avec l'institution présidentielle sur les questions concernant la distribution de leurs ressources.

Autrement dit, si l'on compare cette configuration avec celle existante avant 1973 -ancrée sur la subordination des forces de l'ordre au pouvoir politique par délégation des prérogatives présidentielles aux autorités civiles chargées de définir l'action publique sur la sécurité intérieure-, ce nouveau cadre cohabite avec la constitutionnalisation des fonctions policières qui favorise, en revanche, des rapports avec l'autorité civile plutôt limités aux questions administratives et confère aux Carabiniers à travers leur LOC une autonomie fonctionnelle,

administrative et budgétaire grandissante, et cela malgré le retour sous la tutelle du ministère de l'Intérieur.

C'est pour cette raison qu'un tel changement n'introduira aucune modification majeure aux règles établies dans la LOC, pouvant modifier le sens des relations entretenues entre la police et les autorités civiles. Aucun dispositif n'a été prévu pour qu'elles puissent imposer aux Carabiniers la mise en œuvre d'un programme politique voulant changer leur doctrine. Le nouveau cadre institutionnel ne permet donc pas de renforcer l'emprise des autorités civiles sur des questions centrales permettant de prendre la main sur les appareils policiers telles que leur budget, leur doctrine, la distribution de leurs moyens, ainsi que l'imposition d'objectifs qui lui seraient redevables.

Pourtant, c'est bien l'ensemble du cadre institutionnel de la police qui a été conçu à l'image des forces armées, pour favoriser leur autonomie. Il faut donc regarder cet ensemble de nouvelles règles pour comprendre que le simple retour à la tutelle du ministère de l'Intérieur ne suffit pas pour que les autorités civiles puissent d'emblée reprendre le contrôle politique des appareils policiers, alors que les acteurs politiques impliqués dans les réformes ont préféré privilégier leur rôle de « conseiller » auprès du président de la République au lieu de créer un cadre institutionnel avec des fonctions claires directement liées au contrôle de la police, agissant au nom des prérogatives présidentielles telles qu'elles avaient été conçues dans la configuration existante avant 1973.

En revanche, malgré le caractère limité de la réforme, il faut cependant préciser que la loi 20.502 portant sur le ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique, redéfinit les rapports entre pouvoir politique et forces de l'ordre à travers l'utilisation du concept de performance. Un tel concept sera ainsi introduit de manière indirecte dans l'une des fonctions prévues pour le nouveau ministère portant sur « l'évaluation de l'accomplissement des buts et des objectifs, des plans et programmes de sécurité publique, déployés par les appareils policiers » (lettre J de l'article 3 de la loi 20.502, portant sur le nouveau ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique).

L'introduction d'une telle norme, cristallise l'aboutissement de relations entre pouvoir politique et police qui se sont longtemps tissées à travers les significations que les uns et les

autres ont attribué d'abord à l'efficacité policière et ensuite à la performance dans le secteur policier. Or, l'enjeu que suscite cette emphase dans les relations politico-policières soulève la nécessité d'exercer le contrôle des appareils policiers à travers l'évaluation de leur efficacité sans que le pouvoir politique puisse accéder aux informations portant sur leur budget, leurs moyens, leur doctrine, leur formation et leurs modes de fonctionnement, dans un cadre légal qui par ailleurs confère à la police d'amples marges de manœuvre sur ces questions.

Cependant, malgré l'introduction d'une telle fonction « d'évaluation » sur la performance des services policiers, le nouveau ministère n'a pas la structure adaptée pour pouvoir entreprendre la tâche de pilotage sur l'accomplissement des objectifs fixés aux forces de l'ordre. Les relations avec les Carabiniers sont en effet menées à travers une division ancrée au sein du secrétariat des affaires Intérieures dudit ministère, ayant un personnel et des modes de fonctionnement conçus pour mener des relations administratives. On constate ainsi de surcroît que sa principale mission est « de soutien et de conseil concernant les questions administratives liées aux Carabiniers ».

4.4 Un retour sous la tutelle du ministère de l'Intérieur sans changer les règles assurant l'autonomie des Carabiniers

L'architecture légale prévue pour les Carabiniers est cimentée sur une prémisse qu'il convient maintenant de soulever. La loi organique constitutionnelle portant sur l'administration de l'État (article 23), précise que les Carabiniers ont un statut spécial différencié des autres administrations. Ses règles de fonctionnement lui sont donc particulières et spécifiques. La conception d'un tel cadre normatif vise ainsi à différencier la police du reste des administrations de l'État à travers un ensemble de règles qui lui sont propres (Agüero, 2004, 256-257, cité par Contreras et al., 2021).

Ces règles exceptionnelles inscrites dans la loi portant sur les fondements de l'administration de l'État -tel que nous l'avons déjà précisé- vont être explicitées dans la loi organique constitutionnelle de 1990, édictée par le régime dictatorial quelques jours avant l'arrivée du premier gouvernement élu par suffrage universel. Elle règlemente, tous les aspects liés à

l'organisation des Carabiniers tels que leurs carrières, leur budget et le déploiement de leurs ressources.

Dans l'article 3 de ladite loi, les Carabiniers déterminent eux-mêmes discrétionnairement les services qu'ils considèrent nécessaires pour accomplir leurs fonctions dans des domaines aussi variés que la prévention de la délinquance, l'investigation criminelle, la surveillance des frontières et la supervision de la sécurité privée. Cette loi permet au directeur de la police de créer unilatéralement une réglementation administrative lui permettant d'accomplir lesdites fonctions. La définition de la doctrine policière repose ainsi sur le chef des Carabiniers.

La loi confère un monopole aux Carabiniers pour définir leurs programmes de formation, dont son financement est assuré par la loi des finances. Les écoles de la police définissent ainsi de manière unilatérale leurs programmes d'études. Ceux-ci sont assimilées par leur loi organique aux établissements d'enseignement supérieur.

Cette loi organique constitutionnelle prévoit un système annuel de qualification des personnels. Les règles régissant un tel système précisent que le personnel sera qualifié par trois commissions, dont les attributions sont souveraines pour déterminer les listes de promotion, de perfectionnement et de licenciement⁹³. Le parcours professionnel des policiers est ainsi déterminé par le chef de la police lui-même dans la mesure où les membres de son cercle de confiance (les hauts fonctionnaires qu'il a lui-même nommés sans avoir besoin de l'avis favorable des autorités civiles), font partie desdites commissions⁹⁴.

Pour renforcer un tel pouvoir, il a aussi la main sur différents dispositifs tels que les réintégrations ; les retraites temporaires ; le changement unilatéral de grade ; un laissez-passer concernant la promotion et le licenciement des généraux ; les commissions de service

⁹³Article 22-24 de la loi organique constitutionnelle (loi 18.961 de 1990)

⁹⁴Nous parlons ici des trois dispositifs prévus dans le statut du personnel pour définir les promotions (DFL-2 de 1968 modifié en 1992 et par la suite en 1998) : la commission pour la qualification des mérites ; la commission pour la qualification des mérites et des appellations ; et, la commission supérieure d'appellation, toutes composées par des hauts fonctionnaires nommés par le directeur de la police.

sur le territoire national ainsi qu'à l'étranger ; puis encore, l'autorisation des permanences volontaires au sein du service jusqu'à un maximum de 38 ans (Contreras et al., 2021, 14-15).

Le manque de volonté du système politique pour établir de nouvelles règles permettant d'améliorer le contrôle civil sur la police se manifeste sous diverses formes. A titre d'exemple, les réformes de 2005 à la CP ont introduit le principe constitutionnel de probité pour tous les actes de l'administration (article 8). Depuis que cette règle générale est en vigueur dans le pays, toutes les procédures et actes de l'administration sont publics.⁹⁵ Cependant, ce même article 8 précise les cas exceptionnels où un tel principe général de publicité s'annule⁹⁶.

La norme prévoit ainsi une règle d'exception s'imposant au principe général de publicité dans quatre cas exceptionnels : quand elle peut affecter l'accomplissement des fonctions d'une administration ; quand les droits des personnes peuvent être bafoués en raison de l'application d'un tel principe ; quand la sécurité de la nation se voit menacée ; et, finalement quand les intérêts de la nation sont mis en danger en vertu d'un tel principe (article 8 CP de 2005).

La loi organique constitutionnelle des Carabiniers détermine un ensemble de prérogatives ancrées sur des règles spéciales qui diffèrent à bien des égards du système prévu pour le reste des administrations, permettant au chef de la police de définir son budget de manière discrétionnaire. Ces prérogatives favorisent encore une autonomie grandissante dans la définition des ressources pour assurer l'accomplissement des services de police dans tout le territoire. Sous une telle perspective, les Carabiniers ont une règle de réserve concernant leurs dépenses.

⁹⁵La loi 20050 de 2005 introduit dans son point 3 l'article 8 qui décline dans la fonction publique le principe de probité, en précisant que tout acte de l'administration est régi par le principe de publicité.

⁹⁶Quand la publicité de ces actes et procédures affecte l'accomplissement des fonctions de l'administration, les droits des personnes, la sécurité de la nation et les intérêts nationaux.

L'article 89 de la loi organique constitutionnelle, prescrit que les redditions de compte portant sur les « dépenses » dites « policières⁹⁷ » identifiées en tant que telles dans la loi des finances et qui sont définies au préalable discrétionnairement par le chef de la police, doivent se réaliser sous réserve auprès du ministère de l'Intérieur et de la sécurité publique (auparavant le ministère de la Défense Nationale). La loi qui créé ledit ministère se limite simplement à remplacer le ministère dont les Carabiniers sont sous la tutelle, mais elle ne change pas le sens de ce principe de la « réserve », empêchant les autorités civiles de réaliser un examen exhaustif sur leur budget.

Autrement dit, depuis la création de ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique en février 2011, ce compte rendu ayant un caractère réservé se réalise auprès du ministre de l'Intérieur. Cependant, et en dépit d'un tel changement de tutelle, la règle portant sur cette procédure budgétaire reste inchangée. La classification sous la catégorie de « dépenses policières » repose sur l'avis unilatéral du chef de la police et continue à être assujetti au principe de réserve.

Le mécanisme général prévu pour déterminer les budgets des administrations, se voit donc modifié par les exceptions au principe de probité prévues dans les réformes à la CP de 2005 et la loi organique constitutionnelle des Carabiniers. Avec la création du ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique (2011) une relation directe est prévue entre le chef de la police et le ministre. Celui-ci communique directement au ministre les besoins budgétaires des Carabiniers. Cependant, le ministre est obligé de transmettre lesdits besoins au ministère des Finances sans qu'il puisse réaliser une évaluation détaillée desdits besoins, lui permettant de mettre en œuvre son programme politique avec les marges de manœuvre requises pour réaliser une telle tâche.

Cependant, les règles qui maintiennent les degrés les plus élevés d'opacité sont assurées par des lois inchangées depuis la dictature. L'article 436 du code de justice militaire peut être considéré comme la règle la plus prégnante sur cette question. Elle permet d'assimiler toute

⁹⁷Cette règle permettant aux Carabiniers de maintenir une opacité envers les autorités civiles a été modifiée en 2020 par la loi 21.211 sur la reddition de compte des dépenses sous réserve. Cette nouvelle réglementation a fixé les finalités de telles dépenses, établi un contrôle politique sur celles-ci et éliminé le plancher budgétaire de 1989.

activité policière et les informations qui en découlent au « secret militaire ». Cette norme n'est d'ailleurs pas originale au code de justice militaire. Elle a été incorporée dans ledit code par la loi 18.667 de 1987⁹⁸ par le régime dictatorial. Elle a donc été inspirée par cette doctrine de l'autonomie préconisant une opacité grandissante des forces de l'ordre vis-à-vis des autorités civiles (Contreras et al., 2021, 18).

Pour les Carabiniers, le fait que ces matières soient traitées dans la loi organique constitutionnelle est d'une importance vitale, dans la mesure où elles permettent de définir un régime spécial concernant leurs modes de fonctionnement, permettant de justifier leur indépendance croissante vis-à-vis des autorités civiles. Ces règles ont des quorums renforcés (4/7) et cristallisent l'un des verrous qui empêchent que ces matières puissent être changées par la délibération des majorités démocratiques. Elles sont restées sous l'emprise de ce principe du secret et protégées par le contrôle préventif obligatoire du tribunal constitutionnel, concernant lesdites lois organiques constitutionnelles (Atria, 2013, 46-51 et 56 ; Jiménez et al., 2013, cité par Contreras et al., 2020 :9-10).

Finalement, nous ne pouvons pas finir cette section sans mentionner les règles portant sur la documentation des Carabiniers qui favorise l'utilisation discrétionnaire des archives documentaires de la police. En janvier 1989 la Junte militaro-policière promulgue la loi 18.771 introduisant une exception aux règles portant sur le régime général des archives de l'administration de l'État, concernant les administrations sous la tutelle du ministère de la Défense Nationale. Cette loi prescrit une règle particulière de destruction des archives historiques des forces armées et de l'ordre, question fondamentale pour le processus de réconciliation nationale qui a été mise en avant par le rapport Rettig⁹⁹, portant sur la violation des droits humains durant le régime dictatorial (Contreras et al., 2021, 19).

5. Conclusion

Après le coup d'État de 1973, l'emprise de la doctrine de la sécurité nationale sur les acteurs militaires et policiers qui ont pris les rênes du pouvoir est croissante. Dans un tel contexte,

⁹⁸Cette loi modifiera le code de justice militaire et le code de procédure pénale

⁹⁹Dite Commission nationale de vérité et de réparation (1991 :67)

ces acteurs s'engagent dans un projet pour refonder le cadre légal qui régit le pays. Cette refondation consiste à créer un régime de gouvernement se voulant "permanent", dans le but de préserver la "survie de l'État" contre les menaces internes ou externes qui pèsent sur le pays.

Le cadre légal qu'ils vont mettre en œuvre confère à cette doctrine -qui superpose sécurité intérieure et extérieure- une valeur transcendante. Pour s'y prendre, les acteurs militaires et policiers qui ont conformé le gouvernement dictatorial vont concevoir un cadre institutionnel fondé sur la militarisation de l'État, attribuant aux forces armées et de l'ordre une place centrale dans la nouvelle architecture du pouvoir, cimentée sur leur rôle politique et leur indépendance des pouvoirs publics.

Dans un tel régime de gouvernement, la sécurité nationale est érigée comme une valeur « suprême », qui imprègne la conception du cadre institutionnel qui ressort de la nouvelle loi fondamentale. Dans un tel cadre institutionnel, cette doctrine peut, le cas échéant, éroder les droits fondamentaux et être considérée comme un critère central pour prendre les décisions politiques. La place prépondérante qu'occupe une telle doctrine dans cette nouvelle configuration, permet de justifier, les pouvoirs supra-institutionnels conférés aux forces armées et de l'ordre.

Cette conception de la sécurité, est incorporée dans la CP de 1980 pour souligner leur caractère d'organes permanents, munis de prérogatives leur permettant de jouer, le cas échéant, un rôle de « contrepoids » des pouvoirs publics. Cette version locale de la doctrine de la sécurité nationale, prend la forme d'une idéologie permettant aux acteurs militaires et policiers de justifier l'installation -au sein d'un tel régime de gouvernement-, d'un « pouvoir de sécurité », conformé par lesdites forces.

Ce « pouvoir de sécurité » est caractérisé par deux traits : la participation des forces armées et de l'ordre dans les décisions politiques et leur indépendance croissante du pouvoir politique. Pour pouvoir pérenniser de telles principes, le cadre légal et institutionnel instauré par la dictature, constitutionnalise leurs fonctions ainsi que leurs rapports avec leur environnement institutionnel. Le régime dictatorial va ainsi créer un nouveau régime qui va changer radicalement les principes selon lesquels lesdites forces ont été conçues avant le

coup d'État, cimentées sur leur subordination au pouvoir politique et l'interdiction de prendre des décisions dans la sphère politique.

Ce nouveau cadre cristallise ainsi une nouvelle conception des forces armées et de l'ordre, ancrée sur trois piliers : leur rôle politique pour garantir la pérennité du régime de gouvernement installé par les acteurs dictatoriaux ; leur autonomie des pouvoirs politiques ; et, la mise en œuvre d'un pouvoir supra-institutionnel leurs permettant de jouer un rôle de contrepoids des pouvoirs politiques.

Cette nouvelle fonction supra-institutionnelle, inédite dans l'histoire du pays, est mise en œuvre à travers les pouvoirs délibératifs que les forces armées et de l'ordre peuvent jouer au sein du conseil de sécurité nationale. Le régime dictatorial met en place au sein même de la CP de 1980, un « pouvoir de sécurité » assimilé, à bien des égards, aux pouvoirs publics. Pour pouvoir mettre en œuvre une telle configuration, les acteurs militaires et policiers vont modifier radicalement l'architecture du pouvoir pour assimiler les forces armées et de l'ordre à un pouvoir de l'État.

Pour s'y prendre, ils vont radicalement changer le sens attribué au concept juridique d'obéissance -auparavant associé à la subordination aux autorités civiles- pour lui conférer une nouvelle signification associée à la subordination au cadre légal et à la hiérarchie (militaire et policière). Cette configuration, se caractérise par la constitutionnalisation des fonctions policières, leur mise sous la tutelle d'un ministère n'ayant pas de prérogatives sur la sécurité intérieure et la création d'une architecture infra-constitutionnelle qui fournit le soutien légal de leur autonomie fonctionnelle et administrative.

Un tel cadre favorise des rapports directs avec le président de la République, dans la mesure où celui-ci ne peut plus déléguer sur le ministère chargé de la sécurité intérieure le contrôle politique sur les forces armées et de l'ordre. Cependant, ces rapports se tissent sous un cadre qui affaiblit les pouvoirs du président de la République sur lesdites forces, favorisant ainsi leur autonomie et leur différenciation des autorités civiles sur le plan de l'action publique.

Les réformes à la CP de 1989 vont affaiblir dans une certaine mesure les pouvoirs politiques conférés aux forces armées et de l'ordre, qu'elles peuvent mettre en œuvre dans la

configuration précédente sans contrepoids à travers le conseil de sécurité nationale. Désormais, la parité entre membres civils, militaires et policiers au sein dudit conseil, la majorité absolue requise pour pouvoir prendre des décisions en son sein, ainsi que le fait de restreindre la faculté de « représenter » les menaces, pesant sur un tel régime auprès des autorités politiques, vont réduire leur pouvoir.

Les réformes de 2005 vont finalement démanteler le « pouvoir de sécurité » créé par le régime dictatorial en éliminant les fonctions délibératives du conseil de sécurité nationale, les sénateurs désignés et l'inamovibilité des chefs militaires et policiers, c'est-à-dire en modifiant les fondements du rôle politique attribué aux forces armées et de l'ordre. Cependant, ni les réformes à la CP de 1980 touchant ces piliers (1989 et 2005), ni encore la création en 2011 d'un ministère chargé de la sécurité publique, permettent aux autorités politiques de reprendre -dans les mêmes termes que dans la configuration précédente-, le contrôle politique sur les appareils policiers et militaires.

La constitutionnalisation de leurs fonctions et le maintien des règles infra-constitutionnelles définies par les propres acteurs policiers et militaires durant la dictature dans leurs lois organiques constitutionnelles et le code de justice militaire, leur confèrent encore, une autonomie fonctionnelle et administrative grandissante qui leur permet de se situer hors du champ du contrôle des pouvoirs politiques et de leurs disputer, si besoin, l'emprise sur la sécurité intérieure.

Concrètement, la constitutionnalisation du principe de réserve leur permet de définir leurs propres règles de fonctionnement (article 105 CP de 2005). Ces principes accordés à la police leur confèrent des pouvoirs discrétionnaires grandissants pour définir leur budget, la distribution territoriale de leurs ressources, leurs doctrines, ainsi que leurs modes de fonctionnement et leur organisation. L'assimilation des questions policières au secret militaire, constitue une pièce fondamentale de cet édifice juridique qui restera inchangé durant toute la période étudiée.

Autrement dit, jusqu'aux réformes de 2005 dans un tel régime de gouvernement les forces armées et les Carabiniers vont garder le « monopole » de la défense de la CP de 1980 (Bascuñán et Silva, 2002, 82 ; García et al., 2016, 266, cité par Contreras et al., 2021, 10). Il

s'agit d'un pouvoir démesuré qui menace d'emblée les pouvoirs politiques, dans la mesure où il peut être interprété comme une invitation à l'insubordination permanente. D'autant plus que cette fonction « d'arbitre » est en lien direct avec les pouvoirs accordés au conseil de sécurité nationale, permettant aux dites forces de « représenter » auprès des autorités civiles leur avis concernant tout acte pouvant nuire « les fondements du cadre institutionnel » qu'ils ont eux-mêmes créés (Verdugo, 2005, 704, cité par Contreras et al., 2021, 10).

Les réformes de 2005 sont le résultat politique d'un long processus de négociations mené par les successifs gouvernements de la Concertation auprès des partis de droite. Cependant, ces réformes n'abordent pas un des piliers sur lesquels repose un tel régime de gouvernement : l'autonomie accordée aux Carabiniers vis-à-vis des autorités civiles et cela malgré leur retour sous la tutelle du ministère ayant la main sur la sécurité intérieure en 2011 (ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique).

La réforme portant sur la création du nouveau ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique (2011), met néanmoins en avant l'enjeu de l'évaluation de la performance policière sur les rapports entre pouvoir politique et les Carabiniers. Cette emphase portant sur l'efficacité de la police doit se comprendre comme un long processus de négociation entre les autorités civiles et les élites sectorielles policières. Toutefois, elle n'est pas accompagnée d'une structure qui permettrait de faire le suivi de la performance policière.

En somme, les caractéristiques du cadre institutionnel imposé par le régime dictatorial, favorisant l'indépendance de la police vis-à-vis des autorités civiles constitue un trait essentiel pour comprendre la manière dont a émergé la question de l'efficacité policière durant la période étudiée.

Il s'agit en fait d'un des seuls mécanismes disponibles pour pouvoir diriger les forces de l'ordre, même si celui-ci sera mis en œuvre dans un contexte institutionnel qui assure l'opacité des administrations policières et empêche leur redevabilité. Dans notre démarche explicative sur le cadre légal et institutionnel de la police chilienne, nous avons donc souligné trois aspects qui vont structurer les relations entre autorités civiles et élites sectorielles durant la période étudiée.

Premièrement, le cadre institutionnel de la police instauré par les acteurs dictatoriaux qui favorise la rivalité avec le pouvoir politique pour s'approprier le champ de la sécurité intérieure, et cela malgré les réformes dont il a fait l'objet.

Deuxièmement, le pouvoir que les élites sectorielles policières vont conserver pour définir leurs propres modes de fonctionnement favorise les disputes avec les autorités civiles sur la conception même du travail policier, c'est-à-dire les significations attribuées à la performance policière. Et finalement, dans une telle configuration, la constitutionnalisation des fonctions policières et le maintien des règles infra-constitutionnelles que nous avons déjà soulignées dans notre explication affaiblissent le contrôle politique sur les appareils policiers, ce qui favorise une conception particulière de l'efficacité policière ancrée dans leur culture institutionnelle.

Ces trois traits du cadre institutionnel régissant les rapports politico-policiers vont donc nous permettre de mieux comprendre les stratégies déployées par les acteurs impliqués dans les changements. Ils permettent soit de préserver leur pouvoir (acteurs policiers), soit d'augmenter leur emprise sur les appareils policiers (acteurs politiques). L'interprétation des stratégies déployées par ces acteurs pour articuler leur relation autour des questions portant sur la performance policière, nous permet de comprendre comment la question de l'efficacité des services de police se transformera en enjeu durant la période étudiée.

La configuration institutionnelle mise au point par les acteurs militaires et policiers avant l'arrivée du premier gouvernement démocratique va renforcer l'autonomie de la police chilienne vis-à-vis des autorités civiles. Elle entraîne aussi une perte de contrôle politique sur la conduite de la sécurité intérieure elle-même, provoquant une dissociation entre les prérogatives du président de la République octroyées dans l'article 24 de la CR de 1980 et les missions concernant ces prérogatives déléguées dans la configuration précédente au ministère de l'Intérieur (avant 1973).

Le cadre légal de la police chilienne hérité de la dictature, que les acteurs policiers ont contribué à créer, est protégé des majorités démocratiques par des quorums renforcés qui favorisent le *statu quo* pendant les quinze premières années de la période post-autoritaires. Il

assure ainsi aux Carabiniers la pérennité d'un cadre légal dans un « contexte post-autoritaire »¹⁰⁰ encore fortement marqué par la doctrine de la sécurité nationale.

¹⁰⁰Nous faisons ici allusion aux argumentations développées par Nordin Lazreg (2016) dans sa thèse doctorale portant sur l'émergence du concept de sécurité citoyenne au Chili post-dictatorial, dans la mesure où il montre la dispute entre différents acteurs : les acteurs de la droite proches du régime dictatorial, voulant interpréter la montée en puissance de l'insécurité dans un registre de *law and order* et des acteurs étatiques et des milieux académiques opposants du régime dictatorial, qui vont privilégier une lecture plutôt politique du phénomène, soulignant les conséquences de l'insécurité sur un retour aux discours autoritaires pouvant nuire le processus de consolidation démocratique. Il est ainsi décodé par ces acteurs comme un problème de gouvernance démocratique, c'est-à-dire par la nécessité de réformer le cadre institutionnel hérité de la dictature pour pouvoir ainsi apporter des solutions adéquates permettant de renforcer la consolidation démocratique (Lazreg, 2016, 111-13).

CHAPITRE 6

L'EFFICACITÉ POLICIÈRE DANS LE CONTEXTE POST-AUTORITAIRE

Dans ce chapitre nous allons décrire les acteurs qui ont participé dans la définition d'un nouveau problème public émergent dans le Chili post-autoritaire : le sentiment d'insécurité¹⁰¹. Ce processus de mise à l'agenda portant sur cette nouvelle demande sociale¹⁰² permet de comprendre comment celle-ci va entrer dans le champ de connaissance des décideurs publics dans ce nouveau contexte, quelles administrations ont-ils mobiliser pour y répondre et quelles conceptions de leur performance vont être véhiculées.

Différents acteurs tentent des explications d'un tel phénomène, et mettent en avant leur conception des réponses prioritaires pour y faire face. Ce contexte post-autoritaire coïncide plus ou moins avec la durée du premier gouvernement démocratique (1990-1994). Deux processus vont se dérouler de manière simultanée pendant cette phase : a) la mise en fonctionnement, dans ce nouveau « contexte démocratique »¹⁰³, d'un régime de

¹⁰¹L'idée d'une émergence du sentiment d'insécurité au Chili comme problème public est développée par Nordin Lazreg (2016) dans son travail portant sur la diffusion de l'idée de sécurité citoyenne. Il a aussi été traité par des spécialistes chiliens tels que Enrique Oviedo (1995, 2002), Alfredo Rodriguez et Oviedo (1999), Alfredo Rodriguez (2000), Lucía Dammert (2004, 2006) et Luis Vial (1998).

¹⁰²Suivant les approches qui ont été proposées par Lagrange (2003) et Roché (1993), sur les dimensions que comporte le sentiment d'insécurité -la peur personnelle (de soi et de ses proches) est une préoccupation grandissante qui renvoie à la mise à jour de valeurs sociales-, Olivier Renaudie (2021) interprète ce sentiment comme une nouvelle demande sociale à laquelle les pouvoirs publics vont tenter de répondre en multipliant les réformes au modèle de police français -plutôt tourné vers la protection de l'État- pour le rapprocher de la population. Cette argumentation peut aussi être appliquée au contexte chilien.

¹⁰³Nous utilisons l'expression « contexte démocratique » pour caractériser une nouvelle situation post-autoritaire où le président de la République est élu directement par les citoyens, mais une partie du Sénat est constituée de sénateurs désignés par le régime de Pinochet. Nous évitons ainsi d'utiliser l'expression démocratie. En dépit du débat portant sur la catégorie la plus adéquate pour caractériser le cas chilien, démocratie ou polyarchie (Lazreg, 2016, 104), durant les années 1990, les spécialistes de la question s'accordent à souligner le caractère inachevé de la démocratie chilienne. Pour certains d'entre eux, il s'agit

gouvernement dont les règles ont été fixées par les acteurs dictatoriaux, et b) l'émergence d'une nouvelle demande sociale -le sentiment d'insécurité- face à laquelle les acteurs de gauche et de droite de l'échiquier politique vont proposer des solutions.¹⁰⁴

1. La pertinence du clivage gauche-droite pour analyser les changements

L'analyse réalisée par Lazreg (2016) pour expliquer comment s'est diffusée au Chili l'idée de sécurité citoyenne, montre la pertinence du clivage gauche-droite pour rendre compte des principaux enjeux politiques qui ont balisé cette première période. Un tel clivage détermine les perceptions des acteurs dans la mesure où il cristallise dans ce contexte post-autoritaire l'opposition entre démocratie et autoritarisme. L'évolution des significations de la performance policière, résultat d'une dispute entre des acteurs sur la conception de l'efficacité policière, va se structurer le long de cet axe gauche-droite de l'échiquier politique chilien.

L'opposition politique aux gouvernements de la Concertation va se structurer autour des partis de droite proches des idées du régime dictatorial. Ils vont défendre un héritage, notamment le rôle et la place qu'occupent les forces armées et de l'ordre. C'est dans ce contexte, qu'il faut interpréter les rapports de force entre les uns et les autres (Noël et Thérien, 2010, cité par Lazreg, 2016, 96).

Dans ce contexte post-autoritaire qui va favoriser la mise à l'agenda du sentiment d'insécurité (Lazreg, 2016 ; Oviedo, 1995, 2002 ; Rodriguez et Oviedo, 1999 ; Rodriguez, 2000 ; Dammert, 2004, 2006 ; Vial, 1998 ; Frühling, 1998), les réponses apportées par les acteurs politiques et policiers pour faire face à cette nouvelle demande sociale peuvent aussi être

d'une « démocratie restreinte », dans la mesure où le régime qui est en place à l'arrivée du premier gouvernement élu au suffrage universel assujetti à des règles de fonctionnement qui ont été définies par les acteurs dictatoriaux (González, 2008, 168-9, cité par Lazreg, 2016, 104). Ces règles attribuent un pouvoir démesuré aux forces armées et aux Carabiniers et compte une partie du pouvoir législatif qui n'est pas élus (sénateurs désignés), pouvant les uns et les autres bloquer les tentatives pour démocratiser le pays (Garretón, 1989, 52, cité par Lazreg, 2016, 104).

¹⁰⁴Ce contexte post-autoritaire se déroule sous un cadre légal et institutionnel définies par les acteurs dictatoriaux. Dans un tel contexte, Pinochet est redevenu chef de l'armée et Rodolfo Stange -nommé par ce dernier directeur des Carabiniers- vont garder leurs postes jusqu'à 1998, sous la règle de l'inamovibilité contenue dans la CP de 1980 élargie à 8 ans par des normes transitoires.

interprétées sous le prisme d'un tel clivage (Lazreg, 2016, 95-117). Plus précisément, les solutions touchant le champ policier peuvent être, en partie, interprétées selon les manières dont ces acteurs vont décoder ce nouveau phénomène social (le sentiment d'insécurité) dans un contexte post-autoritaire.

Schématiquement, les réponses des acteurs proches des idées de la droite lié à certains *think tanks* vont déchiffrer une telle demande sociale en terme d'inefficacité du système pénal, mettant en avant la question de l'impunité dont jouissent les contrevenants. Ils vont ainsi souligner les défaillances dans l'application de la loi (*law enforcement*), tandis que les acteurs proches des idées de la gauche vont contester ce regard qu'ils vont interpréter sous l'angle d'un retour aux valeurs autoritaires, pouvant éroder le processus de consolidation démocratique (Lazreg, 2016, 96-117).

Ils vont se montrer réticents à articuler des réponses centrées exclusivement sur l'application de la loi avec des appareils policiers qui ont fait partie du régime dictatorial et qui ont exercé de manière directe la répression politique durant la dictature¹⁰⁵. En revanche, ils vont tenter de véhiculer une autre conception de l'action des forces de l'ordre mettant en avant des solutions plutôt préventives visant à renforcer la cohésion sociale et les valeurs démocratiques. Ces acteurs¹⁰⁶ proches des idées de la gauche mettent ainsi en avant les problèmes de « gouvernance démocratique » que soulève l'enjeu du sentiment d'insécurité et proposent une lecture de l'efficacité policière plutôt ancrée sur l'idée de rapprocher la police du public pour pouvoir mettre en œuvre des solutions préventives coproduites (Lazreg, 2016, 133).

¹⁰⁵C'est le cas des Carabiniers qui ont créé en 1983 la DICOMCAR (Direction de communication des Carabiniers), cellule qui a exercé une virulente répression politique aux opposants du régime concurrençant les services de renseignement et de persécution politique créés par les militaires tels que la centrale nationale de renseignement (CNI).

¹⁰⁶A ce propos, il convient de préciser que certains acteurs étatiques qui vont occuper des postes dans la fonction publique et par ce biais renforcer leur expertise en matière policière, ont eu un parcours durant la dictature dans les *think tanks* lié à la question des droits humains et de la promotion de la démocratie. C'est bien le cas de *Hugo Frühling* nommé à partir de 1992 au sein du conseil coordinateur de la sécurité publique, cellule créée au sein du ministère de l'Intérieur pour coordonner la police (Décret 1253 de novembre 1992) qui a travaillé pendant la dictature dans le centre d'études et de développement (CED), financé par le *National Democratic Institute* (NDI) (Cociña et Toro, 2013 :102).

2. Les acteurs qui façonnent les significations attribuées à l'efficacité policière.

2.1 La Concertation des partis pour la démocratie

La Concertation des partis pour la démocratie (la Concertation), est née de la fusion de plusieurs partis politiques, appartenant à la gauche de l'échiquier politique chilien, qui se sont opposés fermement à la dictature. Cette coalition rassemble 17 partis, dont les plus importants sont le parti pour la démocratie (PPD), le parti socialiste (PS), le parti radical social-démocrate (PRSD) et les démocrates-chrétiens (DC). Elle est le résultat d'un long processus de consolidation et de maturation, lié à leurs activités partisans d'opposition au régime dictatorial.

Ses origines remontent à la fin des années 1970, lorsqu'une élite opposante au régime de Pinochet dite le « groupe des 24 » met en question la légitimité de la CP de 1980 mise en avant par le régime dictatorial. Il souligne que cette nouvelle constitution est en fait illégitime puisqu'elle nie la démocratie dans la mesure où elle empêche sa mise en place par le voie institutionnelle, obligeant ainsi à agir en dehors d'un tel cadre constitutionnel pour y parvenir. Ce groupe sera le fer de lance pour activer et articuler l'opposition politique au régime dictatorial dans les années quatre-vingt.

Après plusieurs tentatives -alliance démocratique en 1983 pour exiger la démission du général Pinochet, accord national de l'opposition en 1984 exigeant d'accélérer l'itinéraire pour récupérer la démocratie, accord national en 1985 pour la transition à la pleine démocratie qui accepte la CP de 1980 sous condition de pouvoir la réformer-, cet ensemble d'acteurs politiques, va profiter de l'occasion qui leur fournit le référendum de 1988 -prévu dans la CP de 1980 pour confirmer la continuité du régime dictatorial-, pour se regrouper autour de la Concertation des partis pour le NON, option qui gagnera (55% des votes) et qui va consolider cette coalition comme la principale force politique opposante du régime de Pinochet.

Cette défaite du général Pinochet, bloque d'emblée la possibilité aux acteurs dictatoriaux, c'est-à-dire aux militaires, aux Carabiniers et aux hommes et femmes politiques de droite qui ont intégré et soutenu un tel régime, de continuer au pouvoir (Huneuss, 1994 ; Garretón 1994,

1999 ; Godoy 1999, cités par Hidalgo, 2011). Toutefois, ce faisant la Concertation des partis pour le Non a accepté les règles imposées par les acteurs dictatoriaux inscrites dans la loi fondamentale, ainsi que l'itinéraire qu'ils ont conçu pour le retour à la démocratie, légitimant de manière implicite la CP de 1980 et les dispositifs, les mécanismes et les institutions créés par les acteurs militaires et policiers pour assurer le fonctionnement du modèle dit de « démocratie protégée ».

Cette coalition accepte de surcroît l'immunité du général Pinochet et la validité de la loi d'amnistie (1978). Celle-ci par la suite se transforme en un obstacle empêchant le jugement des violations aux droits humains qui ont eu lieu pendant la dictature (Hidalgo, 2011, 66). Pour envisager les élections démocratiques prévues pour décembre 1989, la coalition change encore de nom. La Concertation des partis pour la démocratie sous le leadership de Patricio Aylwin, va d'abord se dédier à négocier de réformer la CP de 1980, sachant que les choix stratégiques qu'elle a mis en avant pour pouvoir vaincre la dictature sur son propre terrain, ont eu pour conséquence qu'elle a fini par accepter un tel cadre constitutionnel.

Dans une telle situation, ils vont prioriser des objectifs stratégiques tels que l'incorporation dans la loi fondamentale des traités internationaux portant sur les droits humains ; l'atténuation du « pouvoir de sécurité » des forces armées et des Carabiniers pour minimiser les possibilités du futur gouvernement démocratique d'être mis à mal par un tel pouvoir ; et enfin, l'augmentation du nombre de sénateurs élus afin de pouvoir réduire le poids relatif des sénateurs désignés, permettant ainsi d'entrouvrir les portes aux réformes quand ils vont arriver au pouvoir. En tout, la conviction fondamentale des acteurs politiques regroupés autour de cette coalition de centre-gauche est d'assurer le « transfert du gouvernement aux acteurs démocratiques, même si cela n'était pas accompagné en même temps par un transfert du pouvoir » (Boeninger, 1997 :364).

On peut tracer le leadership de Patricio Aylwin à partir de 1984, moment où il propose une sortie juridico-politique au dilemme posé par la légitimité de la CP de 1980, bloquant à ce moment-là les négociations avec les acteurs dictatoriaux (Moulian, 1997 :307-08 ; Arriagada, 1998, 173, cités par Hidalgo, 2011, 60). Il préconise de renoncer à cette dispute argüant qu'il s'agit d'une « controverse insurmontable », sur laquelle il est impossible

d'arriver à un accord acceptable pour chacune des parties prenantes (Arriagada, 1998, 177-78, cité par Hidalgo, 2011, 59).

Par la suite, il va consolider son leadership au sein de la coalition dans la campagne pour le NON, dont il sera le porte-parole. La victoire obtenue dans le référendum du 5 octobre 1988, assurant la non-continuité formelle du régime dictatorial prend un caractère épique. Elle est ressentie comme une victoire de la démocratie sur l'autoritarisme. Cette victoire est capitalisée entièrement par la Concertation des partis pour le NON et renforce le leadership de Patricio Aylwin.

Son leadership continue de se renforcer à partir de mai 1989 dans les processus de négociation pour réformer la CP de 1980 qui vont être menées auprès des acteurs civils du régime dictatorial, notamment du ministre de l'Intérieur de Pinochet, Carlos Cáceres. Désormais, Patricio Aylwin, prend le rôle coordinateur et de porte-parole d'un tel processus. Cette réforme à la CP permet de faire la transition entre la dictature et le gouvernement démocratique, malgré le maintien des « enclaves autoritaires » (Nogueira, 2008, 333).

Malgré cela, au référendum du 14 juillet 1989 affiche 86% des électeurs qui vont approuver les changements à la CP de 1980. C'est dans cette ambiance épique de soutien aux actions menées par la Concertation, que Patricio Aylwin est nommé candidat aux élections présidentielles prévues pour décembre 1989. Le programme politique¹⁰⁷ de la coalition de Centre-gauche soulève la question de la sécurité intérieure en lui dédiant un chapitre, intitulé « La sécurité pour un État démocratique ».

Cet enjeu est désormais radicalement séparé de la question de la défense nationale. Le programme propose au premier plan, d'élaborer de manière conjointe (État-société), un concept démocratique de la sécurité permettant de remplacer la doctrine de la sécurité nationale, puisqu'elle favorise aux yeux des opposants à la dictature, des relations de suspicion et de contrôle entre l'État et les citoyens. Sous une telle perspective, le programme

¹⁰⁷Programme pour le gouvernement de la Concertation sera intitulé de la manière suivante : Programme pour le gouvernement des partis pour la démocratie : Patricio Aylwin. Il mettra ainsi en avant l'idée d'un consensus entre tous les partis qui la compose autour d'un leadership.

de la Concertation met en avant le concept de « sécurité pour un État démocratique », priorisant la défense de la démocratie et des droits humains.

Il propose de dissoudre les dispositifs de renseignement et de persécution politique mis en place par le régime dictatorial¹⁰⁸ et de les remplacer par des mécanismes de sécurité respectueux de l'État de droit. Il envisage aussi d'entreprendre une réforme des Carabiniers ayant pour objectif leur retour sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et leur professionnalisation pour favoriser un recadrage du travail policier, priorisant leur rôle de prévention et le contrôle de la petite et la moyenne délinquance et de maintien de l'ordre (Programme de la Concertation, 1989, 5).

Toutefois, les premières années du gouvernement Aylwin sont marquées par la montée en puissance du sentiment d'insécurité (Lazreg, 2016 ; Oviedo, 1995, 2002 ; Rodriguez et Oviedo, 1999 ; Vial, 1998 ; Frühling, 1998, 1998b). Cette question balise le débat public et enclenche d'importantes conséquences sur l'agenda politique, transformant l'enjeu du contrôle politique sur les appareils policiers en une priorité de premier ordre pour la nouvelle majorité au pouvoir.

Sur cet enjeu portant sur la question de l'insécurité, la Concertation sera tiraillée par les résultats qu'elle obtiendra sur deux flancs lui permettant de se légitimer dans ce contexte post-autoritaire : la désarticulation des groupes de gauche radicalisés qui vont réactiver la violence politique à cause de leur mécontentement avec les résultats des négociations menées auprès des acteurs autoritaires et la réduction de la délinquance d'appropriation. C'est dans ce contexte que les premières significations associées à l'efficacité policière vont émerger ainsi que les résultats des politiques publiques qui en découlent.

Pour mieux comprendre un tel contexte où vont émerger de telles significations, nous voulons souligner que sous le leadership du président Patricio Aylwin, le premier gouvernement démocratique a une vocation « supra-partisane », soulevant l'idée d'un président « pour tous

¹⁰⁸La dictature a mis en place plusieurs dispositifs de persécution politique dont les plus importants sont : la direction de renseignement nationale (DINA) 1974-77 ; le commandement conjoint (1975-77) ; et, la centrale nationale des informations (CNI) 1977-1990. Toutes ont été accusées d'avoir persécuté et fait disparaître de nombreux dirigeants politiques opposants du régime dictatorial.

les chiliens ». Sous une telle perspective, l'exécutif favorise la consécration d'une « élite transversale¹⁰⁹ » au sein de l'exécutif intégrée par des ministres et des hauts fonctionnaires qui vont agir de manière autonome aux partis politiques qui les soutiennent. Cette stratégie leur permet de gouverner au-delà des logiques partisans qui coexistent au sein de cette coalition (Boeninger, 1997, 382-83).

Cette « élite transversale » est composée principalement de professionnels venant des *Think Tanks* qui se sont développés durant la dictature à l'instar des financements internationaux¹¹⁰. Leur travail c'est penché sur les questions portant sur les violations aux droits humains, la promotion de la démocratie et la « question sociale » posée par la montée de la pauvreté et la précarisation des conditions de vie de la population.

Ces *think tanks* vont jouer un rôle central dans le processus de récupération de la démocratie. Ils vont aider à consolider la « Concertation » comme la principale force politique opposante au régime dictatorial en élaborant des diagnostics dans les différents domaines de l'action publique et en proposant des priorités devant être mises en avant par le nouveau gouvernement (Cociña et Toro, 2009, 102-03).

Ces autorités civiles et les hauts fonctionnaires qui les accompagnent vont être les responsables de prendre les décisions politiques dans ce contexte post-autoritaire. Ils vont agir au-delà des idéologies partisans, particulièrement dans le domaine de la sécurité Intérieure. Ils vont ainsi mettre en place des mesures pour contrer les phénomènes qui vont émerger dans ce nouveau contexte post-autoritaire, notamment la violence politique associée à l'action des groupes radicalisés de gauche et la montée en puissance de la délinquance contre le patrimoine et de voie publique.

¹⁰⁹Cette catégorisation a été proposée par Edgardo Boeninger ministre secrétaire général de la présidence du gouvernement Aylwin responsable de l'agenda législative auprès du parlement dans son ouvrage « Démocratie au Chili : leçons pour la gouvernance » (1997).

¹¹⁰Ce financement provient surtout de fondations allemandes (fondation Konrad Adenauer et Friedrich Ebert), mais aussi du *national democratic institut* des États-Unis et d'autres agences de coopération internationales suédoises et hollandaises tel que le *Swedish International Development Cooperation Agency* et l'*Oxfam*. Ce financement recherche le soutien de ses organisations pour favoriser le retour à la démocratie (Cociña y Toro, 2009, 101)

C'est bien le cas d'Hugo Frülhing, chercheur du centre d'études pour le développement (CED) qui est recruté par le gouvernement en novembre 1992 pour remplacer Marcelo Schilling un socialiste travaillant au sein du conseil coordinateur de sécurité publique - dispositif créé en 1991 pour favoriser le travail de coordination du ministère de l'Intérieur avec la police¹¹¹. Mais aussi d'*Edgardo Boeninger*, auparavant rattaché au même centre d'études, nommé par la suite ministre secrétaire général de la présidence, chargé de tisser les liens avec le pouvoir législatif pour mettre en avant les réformes. C'est le cas aussi du directeur pour la communication de la présidence, Eugenio Tironi, travaillant auparavant au sein de la corporation d'études sociales et éducation (SUR) et du ministre de L'Économie Carlos Ominami, travaillant dans le CLEPSI.

Pour comprendre le contexte contraignant sur lequel ces acteurs étatiques agissent, il faut souligner que les partis politiques qui intègrent la Concertation ont expérimenté la répression politique et l'exil durant la dictature. Dans un tel contexte, ils ont renforcé leur méfiance à l'égard des Carabiniers, qui symbolisent pour la plupart d'entre eux la répression et la persécution politique à laquelle ils ont été confrontés. Dans une telle situation, cette « élite transversale » impose plusieurs idées contre-intuitives pour l'éthos des partis politiques appartenant à la nouvelle majorité.

Premièrement, la mise en avant d'un « gradualisme séquentiel », c'est-à-dire l'idée de définir progressivement les priorités pour concevoir les changements de manière incrémentale. Cette logique est appliquée sur certains domaines de l'action publique sensibles aux rationalités politiques des partis conformant cette coalition. Suivant les expressions utilisées par *Edgardo Boeninger*¹¹² ce « gradualisme » renforce l'idée de la nécessité de résoudre les questions ayant une haute sensibilité au sein de la Concertation en établissant des « priorités séquentielles », permettant de les aborder « par quotas ».

¹¹¹A ce propos il convient de rappeler que la police est à l'époque sous la tutelle du ministère de la Défense Nationale.

¹¹²Boeninger parle de « progressivité » (*gradualidad*) et de « priorités séquentielles » (*prioridades secuenciales*) ayant pour objectif de ne pas surcharger l'agenda public » (1997 :387). Hidalgo va s'accrocher à ces expressions pour lancer l'idée de « gradualisme séquentiel » et de « quotas » (Hidalgo, 2011 :85)

Plusieurs enjeux vont être abordés sous une telle approche caractérisée par cette perspective gradualiste des changements. L'un d'entre eux est la question de la normalisation des relations entre pouvoir politique et les forces armées et de l'ordre (Hidalgo, 2011, 85), même si dans les faits des mesures sont mises en œuvre pour faire face aux différentes conjonctures.

Deuxièmement, au-delà du programme politique de la nouvelle majorité, cette « élite transversale » met en œuvre avec pragmatisme les mesures pour aborder les problèmes conjoncturels sans que les logiques partisans empêchent l'action publique de se dérouler. Cette question est particulièrement prégnante pour comprendre l'action publique durant cette période sur la question du terrorisme, phénomène inattendu qui balise l'agenda politique dès le début du nouveau gouvernement. Dans une telle conjoncture, renforcer les capacités de conduction sur les appareils policiers se transforme en un enjeu politique aux yeux des acteurs étatiques pour assurer leur efficacité dans un contexte post-autoritaire où le gouvernement recherche sa légitimation sur les questions portant sur l'insécurité.

Suivant l'argumentation de *Boeninger* (1997, 381), il s'agit de montrer au sein même de la Concertation que les pronostics de « chaos, mauvaise gestion et conflit » pesant sur la nouvelle majorité mis en avant par les acteurs politiques de droite proches au régime dictatorial, peuvent réellement mettre en danger la « légitimité « par [manque] de performance » dans ce contexte post-autoritaire. Ce constat est particulièrement prégnant dans le domaine de la sécurité intérieure où la question de la mise en marche des appareils policiers constitue en effet un levier central pour légitimer le nouveau gouvernement, dans un contexte où se multiplient les pressions des acteurs militaires, voulant s'approprier un tel agenda pour regagner du pouvoir et déstabiliser la nouvelle majorité au pouvoir (Borquez, 2019 ; Cavallo, 1998 ; Boeninger, 1997 ; Acevedo, 2016).

Cette logique visant à prendre la main sur les appareils policiers est aussi transposable au sentiment d'insécurité qui va émerger au début des années 1990 (Lazreg, 2016), dans la mesure où les acteurs policiers sont investis d'une autonomie croissante, favorisant des comportements concurrents vis-à-vis des autorités civiles dans le domaine de la sécurité intérieure. La mise en marche de tels appareils (Carabiniers et la police d'Investigations) sous la conduction du pouvoir politique pour faire face à de tels problèmes publics dans ce

nouveau contexte post-autoritaire est donc essentielle pour montrer les capacités de la nouvelle majorité à gouverner le pays.

Autrement dit, dans un tel contexte où le gouvernement est tiraillé par une demande grandissante d'effectivité dans un champ des politiques publiques -la sécurité intérieure- essentielle pour légitimer un régime démocratique, les définitions opérationnelles prises de manière autonomes par les appareils policiers suivant les règles hérités de la dictature, peuvent impacter directement l'image de la réconciliation et de la pacification sociale que le gouvernement a besoin de mettre en marche pour se légitimer (Borquez, 2019, 61). De ce point de vue, « *l'enjeu majeur de la nouvelle majorité est celui de montrer l'efficacité du système démocratique vis-à-vis du système non-démocratique, pour faire face à de tels problèmes publics* » (Vial, 1998, 263).

Pour finaliser la caractérisation de cet acteur collectif (la coalition politique au pouvoir), il faut ajouter que cet enjeu lié aux capacités de conduction de la nouvelle majorité pour faire face à l'insécurité croissante, est aussi abordé du point de vue de la communication politique. Les hauts fonctionnaires chargés de la communication gouvernementale vont ainsi proposer une manière d'aborder les problèmes liés à l'insécurité grandissante. Pour ces acteurs étatiques, le gouvernement doit montrer au grand public qu'il s'occupe d'un tel dossier, en priorisant une communication orientée vers l'action.

Selon ce qui est indiqué dans les mémorandums gouvernementaux sur le sujet, les autorités civiles ne doivent pas apporter des explications sur de tels phénomènes auprès du grand public, elles doivent en revanche montrer les solutions qu'ils mettront en œuvre pour les aborder (Toroni, « Faire face au problème de la sécurité citoyenne », novembre 1990). Il s'agit donc d'éviter de « sociologiser » les problèmes liés à l'insécurité pour montrer une volonté politique orientée vers les solutions mises en avant pour faire face à de tels problèmes. Les experts de la communication au sein du gouvernement cherchent ainsi à mettre en œuvre une stratégie permettant aux autorités civiles de gagner de la « crédibilité » sur ce dossier auprès de la population et de renforcer ce faisant la « confiance » du public envers les mesures apportées par le gouvernement (Flisfisch, Le problème du terrorisme, mars 1991).

2.2 Des think tanks en quête de définir les nouveaux problèmes publics

Nous nous occupons à présent de trois *think tanks* et une firme de sondage qui vont agir de manière conjointe et concertée. Ils conforment un acteur collectif dans cette nouvelle conjoncture, dans la mesure où ils vont définir ses préférences de manière collective. Chacun de ses membres n'est donc pas autonome pour prendre ses propres décisions car il dépend des préférences des autres membres pour accomplir l'objectif commun qu'ils poursuivent, d'installer sur la scène publique le problème de l'insécurité en lui apportant une lecture particulière pour revendiquer des solutions.

A partir de la période dite de transition qui commence avec le référendum d'octobre 1988 empêchant le régime du général Pinochet de continuer au pouvoir (Hidalgo, 2011, 56), ces acteurs vont multiplier les sondages d'opinion sur des questions d'actualité. Ces enquêtes sont appliquées par le centre d'études public (CEP), *think tank* qui a été créé en 1980 par l'ex démocrate-chrétien Jorge Cauas expulsé du parti après avoir soutenu le coup d'État de 1973.

Il a été ministre des Finances de la dictature (1974-76) période durant laquelle il se rapproche du cercle des Chicago Boys, nom qui a été donné au groupe d'économistes qui s'est formé à Chicago auprès de Milton Friedman et qui a élaboré le programme économique de gouvernement autoritaire. Plusieurs membres du CEP intègrent un tel cercle et ont exercé des responsabilités ministérielles au sein du gouvernement Pinochet. Le CEP est le seul centre d'études qui va publier « *El Ladrillo* » (La brique), document qui va établir les fondements de la politique économique appliquée par la dictature et son programme d'action (Lazreg, 2016 : 96)

Son directoire est composé par les plus grandes entreprises et holding du pays, telles que les grandes firmes nationales et internationales du cuivre, la bourse chilienne, les détenteurs privés du secteur santé, du secteur financier et des chaînes pharmaceutiques. Il s'agit d'un *think tank* proche des idées libérales qui défend une conception subsidiaire de l'État. L'enquête d'opinion qu'il réalise portant sur la performance des gouvernements (*la encuesta CEP*), s'est transformée au fil des années en un sondage très influant au sein de l'échiquier politique chilien. Il est considéré comme l'un des plus rigoureux du pays et son influence sur l'agenda politique est croissante.

Adimark-GFK est une firme de sondage sur les questions d'actualité. Elle a été créée par *Roberto Mendez* un homme proche de la droite qui a été le président du conseil de ICARE (Institut chilien d'administration rationnelle des entreprises), regroupant les plus importantes firmes du pays, puis conseiller de *Sebastian Piñera*, influant homme d'affaire de la droite qui deviendra par la suite président de la République (2010).

La fondation pour la paix citoyenne (fundación paz ciudadana-FPC) est créée en 1992 par l'homme d'affaires et ancien journaliste *Agustín Edwards* propriétaire du journal *El Mercurio* (le quotidien plus important du pays). Sa création est directement liée à l'enlèvement de son fils par le Front *Manuel Rodríguez*, l'un des groupes de gauche radicalisée qui a mené la violence politique durant la dictature et le début de la période post-autoritaire.

Sa stratégie la plus réussie pour transformer la FPC en un acteur clé pour les politiques de sécurité est d'avoir regroupé au sein de son conseil directif des hommes et des femmes d'affaires et politiques de toutes les tendances idéologiques et de tout l'échiquier politique, transformant le problème de l'insécurité en une question transversale. Auprès de ces personnalités, travaillent des experts en communication pour décoder le sentiment d'insécurité, « l'un des malaises de la société le plus méconnu [à l'époque], mais en même temps le plus redoutable » (Guzman et Ramos, 2000 :57-59).

Ces trois think tanks vont conformer un acteur collectif, dans la mesure où ils vont se concerter pour entreprendre un travail chiffré permettant de soulever la question du sentiment d'insécurité dans le débat public (Lazreg, 2016, 96-104). Entre 1989 et 1993 on compte plus de 20 sondages d'opinion, réalisés par le CEP en partenariat avec ADIMARK¹¹³.

Au début les enquêtes vont mesurer les inquiétudes citoyennes autour des questions portant sur la violence politique exercée par les groupes radicalisés de gauche. Par la suite, elles vont tourner leur attention sur la priorité accordée par le public au problème de la petite et moyenne délinquance, constatant que les préoccupations citoyennes augmentent au fur et à

¹¹³Dans le site du CEP sur Internet on compte deux enquêtes en 1987, une autre en 1988 et 1989, encore une en 1990, trois autres en 1991, encore trois en 1992 et enfin deux en 1993 : <https://www.cepchile.cl/encuestaCEP>

mesure qu'on s'approche des échéances électorales de décembre 1989. En février 1992, alors que le gouvernement démocratique est installé depuis deux ans à *La Moneda* -siège de l'exécutif chilien-, 63,5% des Chiliens considèrent que le problème de la délinquance doit être la principale priorité du gouvernement.

Ils vont par la suite incorporer des questions sur l'évaluation gouvernementale dans la lutte contre la délinquance, confirmant ainsi sur cette question le gouvernement affiche des mauvais scores (en moyenne 2,9 sur 7). Ces résultats dans une période où l'action des groupes radicalisés s'est dynamisée se transforment en un terrain fertile pour que certains acteurs liés à la droite entrouvrent les portes pour que les forces armées reprennent le contrôle de la sécurité intérieure.

Dans ce contexte où le gouvernement démocratique est mis à mal, le CEP et Adimark vont exploiter d'une manière encore plus approfondie ce sujet en introduisant dans les sondages d'opinion de nouvelles questions sur l'insécurité. Ils vont ainsi pouvoir lancer de nouvelles données chiffrées pour alimenter le débat public : 59% des citoyens perçoivent que la délinquance a augmenté par rapport à l'année précédente et 74% considère qu'elle est devenue plus violente (CEP et Adimark, 1993a, 7, cité par Lazred, 2016 : 99).

La FPC en partenariat avec Adimark, prend le relai à partir de 1993 en appliquant de nouvelles enquêtes portant sur la « délinquance et l'opinion publique » permettant de mesurer les inquiétudes citoyennes associées à la délinquance (Valdivieso, 2004, 8, cité par Lazreg, 2016, 100). Cette coopération entre la FPC et la firme de sondage ADIMARK aboutira en 1998 à la construction d'un indice dit « indice Paix citoyenne-ADIMARK » -la première enquête de victimation appliquée dans le pays-, dont l'une de ses principales composantes est la mesure de la peur à travers des questions sur les perceptions de la délinquance et son évolution, les risques associés au fait d'être victime d'un délit et le sentiment de vulnérabilité que les situations de délinquance produisent.

En 1994, la FPC élabore le premier annuaire des statistiques criminelles. Elle lui permet de montrer les dysfonctionnements du système pénal (FPC, 1996). Dans un tel contexte marqué par la mise à l'agenda du sentiment d'insécurité, la nouvelle majorité au pouvoir -la

Concertation-, apparaît démunie de chiffres pour contester les résultats des enquêtes et les statistiques publiées par ces acteurs proches de la droite.

Enfin, liberté et développement¹¹⁴, un *think tank* créé en 1990 pour conseiller l'UDI¹¹⁵ un parti politique défenseur de l'héritage autoritaire, commence à exercer une influence croissante sur *Joaquín Lavín*, un maire d'une ville riche de Santiago qui considère inefficaces les méthodes de travail utilisées par les Carabiniers pour faire face à la montée de la délinquance (Hathazy, 2012, 21).

Ces acteurs vont ainsi influencer le débat public sur la question du sentiment d'insécurité et contribuer de manière croissante à sa mise à l'agenda. Ils vont le décoder comme une nouvelle demande sociale étroitement associée au manque de *law and order*. Sous un tel prisme, le sentiment d'insécurité est la conséquence directe d'un système pénal défaillant et d'une police inefficace. Pour dresser un tel portrait sur le sentiment d'insécurité ils vont glisser l'idée « d'impunité des délinquants » (Mujica 1995, 37, cité par Lazreg, 2016, 100).

Ce faisant, ils vont favoriser une lecture du problème centrée sur la nécessité d'améliorer l'efficacité du système pénal. Par ricochet, ils vont déclencher le retour des discours autoritaires, revendiquant la sévérité des peines et un renforcement des prérogatives policières pour améliorer leurs capacités punitives (*law enforcement*). Cette influence grandissante sur la mise à l'agenda du sentiment d'insécurité n'est pas seulement associée à leurs stratégies de diffusion des sondages montrant la montée des préoccupations citadines. Elle s'explique aussi par les liens qu'ils tissent avec les médias¹¹⁶.

¹¹⁴En espagnol *Libertad y desarrollo*

¹¹⁵Union démocratique indépendante en espagnol « unión democrata independiente »

¹¹⁶A ce sujet il convient de préciser que le Chili a un des marchés de l'industrie culturelle le moins régulé de l'Amérique du Sud. Il n'y a donc pas de restrictions pour la concentration de la propriété des médias ni pour la participation d'investisseurs étrangers dans le secteur. Avant la dictature, la structure de la propriété des médias était liée aux différentes orientations partisans. La propriété des chaînes de TV était aux mains de l'État et des universités. La dictature, imposant un contrôle idéologique sur les médias va clôturer plusieurs d'entre eux et privilégier le duopole des groupes COPESA (*La tercera*) et puis *el Mercurio* (famille Edwards). En démocratie, le gouvernement va entreprendre une libéralisation et une privatisation du secteur favorisant ainsi sa concentration et l'augmentation de la participation des capitaux étrangers. L'indice de concentration de la propriété de l'industrie culturelle (CR4) est de 76 % (Mastrini, Becerra, 2011, 56).

D'une part, la FPC a été créée par le propriétaire du principal quotidien (El Mercurio) qui concentre à lui seul 26% du marché (Mayorga et al., 2010). D'une autre part, le CEP cherche à orienter ses sondages vers la promotion de différents thèmes d'actualité (Uña et al., 2009, 229), en utilisant une stratégie d'influence réussie lui permettant d'être considéré par l'ensemble de l'échiquier politique comme l'un des *think tanks* les plus influent du pays.

Dans un tel contexte où se tissent des liens étroits entre ces *think tanks* proche à la droite et les médias, certains spécialistes des sondages d'opinion tel que Guillermo Sunkel (1994), vont soulever l'hypothèse du rôle politique majeur qu'ont joué les médias dans la construction de la question de l'insécurité comme un des problèmes publics centraux de la transition démocratique.

En revanche, ce retour aux discours de *law and order* est décodé par les acteurs gouvernementaux et de la société civile proches des idées de la gauche, comme un contexte pouvant éroder la consolidation du régime démocratique (Garretón, 1989, 64 ; Oviedo, 1995, 122-23 ; 2002, Oviedo et Rodríguez, 1999, 2, cités par Lazreg, 2016, 105-06).

2.3 Les forces armées dans ce contexte post-autoritaire

Le général Pinochet a subi une importante défaite électorale dans le référendum de 1988. Toutefois, dans les négociations entreprises avec la « Concertation » pour réformer la CP de 1980 il réussit à préserver les « enclaves autoritaires » lui permettant d'assurer la pérennité de cette « démocratie protégée », dont le « pouvoir de sécurité » des forces armées et des Carabiniers constitue l'un de ses piliers. Cependant, dans la période dite de transition (1988-1990), il conçoit, avec le soutien des partis de la droite politique qui intègrent son gouvernement (rénovation nationale et l'union démocratique indépendante), un ensemble de lois et dispositifs qui vont lui permettre d'assurer la continuité d'un tel régime de gouvernement :

Un système électoral binominal pour élire les membres du pouvoir législatif en surreprésentant les minorités politiques proches des idées du régime dictatorial, par le biais d'une règle du doublage pour pouvoir emporter les sièges électoraux. Ce système assure d'emblée aux partis proches au général Pinochet un tiers des sièges au sein de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cette quantité de députés et sénateurs suffit à la

droite pour bloquer les réformes aux régimes de gouvernement qu'ils ont créé. Dans un tel objectif, les acteurs dictatoriaux utilisent les résultats obtenus dans le référendum de 1988 pour définir les circonscriptions électorales afin d'éviter, tant que possible, d'être doublés dans les élections législatives (Hidalgo, 2011, 63).

La deuxième pièce de cet engrenage permettant de pérenniser ce régime de gouvernement sont les lois organiques constitutionnelles des Carabiniers et des forces armées, édictées quelques jours avant l'arrivée du premier gouvernement démocratique. Cette réglementation est le maillon manquant permettant d'achever un des piliers de l'architecture institutionnelle des Carabiniers pour assurer leur autonomie vis-à-vis des pouvoirs publics. En cohérence avec l'objectif affiché par le gouvernement Pinochet de rendre permanent ce régime de gouvernement, elles sont aussi protégées par des quorums renforcés (4/7).

Le troisième dispositif de cette stratégie est constitué par un ensemble de lois dites « lois Rosende¹¹⁷ », permettant la nomination des juges conformant la cour suprême proches du régime militaire pour s'assurer que les décisions judiciaires leur seront favorables dans les cas de violations aux droits humains (Moulian, 1997 :351)

Malgré leur défaite électorale, il s'agit d'une stratégie sophistiquée conçue durant la période dite de transition (1988-90) par le général Pinochet et ces collaborateurs des partis de la droite politique (RN et UDI), pour empêcher que la délibération démocratique dans le jeu politique puisse changer l'héritage institutionnel de la dictature dans ce contexte post-autoritaire. Ils vont ainsi créer une architecture de dispositifs légaux leur permettant une remise du gouvernement aux forces politiques opposantes (en l'occurrence la Concertation), sans être accompagnée d'un transfert réel du pouvoir (*Edgardo Boeninger*, 1997, 351).

Dès le début du gouvernement Aylwin, le général Pinochet reprend le leadership de l'armée. Habitué à son personnalisme et à exercer son pouvoir de manière unilatérale il se montre très dynamique et tente d'établir une relation directe avec le nouveau président de la République, pour montrer que les forces armées sont autonomes des autorités civiles. Pour lui les ministres

¹¹⁷Nom du ministre de la Justice du gouvernement autoritaire.

ne sont que des responsables administratifs sans pouvoir sur les forces armées ni les Carabiniers (Cavallo, 1998, 25). Pendant toute cette période, les tensions entre le gouvernement et le général Pinochet vont se multiplier.

Deux questions vont baliser les relations entre gouvernement et forces armées. D'une part, les pressions grandissantes de Pinochet pour s'immiscer dans la sécurité intérieure, notamment sur la question de la lutte contre le terrorisme où il a un soutien croissant de la droite (Acevedo, 2015 :69). D'autre part, les tensions qui se produisent sur la question des droits humains et des accusations de corruption pesant sur lui (Cavallo, 1998, 78-79).

2.4 Les groupes radicalisés

La crise économique et l'agitation sociale du début des années 1980 sont un terrain propice pour l'articulation de l'opposition politique à la dictature. Deux alternatives pour faire face au régime autoritaire vont se profiler à l'horizon. La première est dirigée par le mouvement démocratique populaire (MDP), qui rassemble le parti communiste, le parti socialiste et le mouvement de gauche révolutionnaire. Elle postule de renverser la dictature en utilisant toutes les formes de lutte disponibles, incluant la lutte subversive armée. La deuxième est sous le leadership de l'Alliance démocratique (AD), sous l'influence grandissante de la démocratie chrétienne. Cependant, cette option est aussi partagée par une faction sociale-démocrate du parti socialiste et par le parti radical. Son but est de réinstaurer la démocratie par le biais de la mobilisation sociale excluant cependant la lutte armée (Goicovic, 2010, 63).

Les groupes subversifs qui vont se transformer en acteurs de cette escalade de la violence politique qui émerge au début des années 1990, sont constitués par des scissions radicalisées du MDP et d'autres partis qui vont se marginaliser des deux grands accords politiques que nous venons d'évoquer (MDP et AD). Ces factions sont mécontentes et méfiantes à l'égard des négociations menées par la Concertation auprès des militaires et des partis de droite proches du régime dictatorial, visant à instaurer par la voie institutionnelle une « démocratie pactée ».

Au moment de définir leur choix dans la période dite de transition (1988-1990) après le triomphe de l'option « Non », ils décident de s'engager dans la lutte armée. Cela explique, en partie, leur réactivation au moment même de l'arrivée de la Concertation au pouvoir,

coalition qui a négocié avec le régime dictatorial, tel que nous l'avons expliqué, le retour à la démocratie sous les règles imposées par les acteurs dictatoriaux (Goicovic, 2010, 70). Malgré cette réactivation de leur activité subversive à l'avènement de la démocratie, plusieurs chercheurs s'accordent à souligner leur déclin bien avant l'arrivée du gouvernement Aylwin, dû principalement à leur perte progressive de soutien populaire (Goicovic, 2010, 59 ; Candina, 2019).

Malgré ce déclin, deux groupes radicalisés concentrent la plus importante partie de l'activité liée à la violence politique et au terrorisme au début des années 1990, le MAPU-Lautaro et le Front Patriotique Manuel Rodriguez (FPMR)¹¹⁸. Le fait d'être considérés par les nouvelles autorités civiles ayant les rênes du pouvoir comme les cibles de la sécurité Intérieure tel qu'il est précisé dans les rapports sur le terrorisme du gouvernement (ministère de l'Intérieur, 1991, 1992, 1993), dénote d'un contexte qui les a transformés d'emblée en acteurs politiques cherchant à influencer ce nouveau contexte post-autoritaire.

- Le Mapu-Lautaro

Selon les documents produits par le gouvernement en la matière, le MAPU-Lautaro va surgir en 1982 à partir d'une scission du mouvement d'action populaire unitaire (MAPU¹¹⁹). Leurs activités durant les années 1980 sont plutôt pamphlétaires. Cependant, à partir de l'avènement du gouvernement Aylwin en 1990, cette cellule est la plus dynamique de la période post-autoritaire. La police chilienne recense plusieurs actions subversives : l'installation d'engins explosifs dans la voie publique ; des cambriolages de banques, de centres commerciaux et de pharmacies ; des attaques contre la police ; et, des menaces pesant sur des personnalités qui ont soutenus la dictature et les prises d'écoles.

¹¹⁸Certains spécialistes incluent dans cette période de réactivation, le mouvement de gauche révolutionnaire (MIR). Cependant, les rapports du gouvernement ne lui consacrent que très peu de place visiblement par les fragmentations internes et leur presque nulle dangerosité et force de frappe (ministère de l'Intérieur : activité terroriste, 18)

¹¹⁹Le mouvement d'action populaire unitaire est un parti politique de gauche qui provient de la scission d'un groupe de jeunes rebelles de la démocratie chrétienne, mécontents du rapprochement qu'un tel parti a montré envers la politique nord-américaine.

Selon Goicovic (2010, 70-80) le triomphe de l'option Non, symbolise pour le Mapu-Lautaro les négociations menées entre les acteurs dictatoriaux et la bourgeoisie. Pour eux le remplacement des uns par les autres favorise le *statu quo*, c'est à dire « l'exploitation capitaliste et l'État policier ». C'est dans un tel contexte, qu'ils vont prioriser la lutte armée et multiplier les « attaques quotidiennes aux commissariats de police » radicalisant leur action.

Les rapports gouvernementaux sur la question disponibles sur les archives documentaires numérisés¹²⁰ montrent que la période où ce groupe a eu le plus d'activité coïncide avec le changement de gouvernement et la prise progressive du contrôle des appareils policiers par les nouvelles autorités civiles. Cette période montrent en effet une diminution des capacités étatiques pour répondre à de telles activités subversives, servant de levier pour encourager son dynamisme grandissant par la suite (ministère de L'Intérieur : Activité terroriste, 1992, 11).

- Le front Manuel Rodriguez

La naissance du front Manuel Rodriguez est liée à l'arrivée au Chili de cadres militaires entraînés dans les pays d'Europe de l'Est et à Cuba. Ils débutent en 1983 avec un premier attentat dirigé contre le système électrique de la ville de Santiago. Par la suite, ils réalisent plusieurs attentats contre la police, les banques et les entreprises transnationales. En tout, durant les années 1980, ils attaquent des stations de police et des bureaux du renseignement chargés de la persécution politique durant la dictature. Ils vont aussi entreprendre cinq enlèvements dirigés contre des agents de l'armée et de la police (ministère de L'Intérieure, acticité terroriste, 1992, 16-17)

Le déclin

Paradoxalement, malgré cette période de réactivation cette stratégie de lutte armée durant la période post autoritaire explique leur propre déclin. En octobre 1993 un cambriolage par le Mapu-Lautaro d'une banque dans l'un des quartiers riches de Santiago fait sept morts dont quatre d'entre eux sont des civils. Cette action va provoquer une fragmentation interne et

¹²⁰ Archive patrimonial universié Alverto Hurtado, fondation Patricio Aylwin.

l'incarcération de plusieurs de ses leaders. Elle enclenche par ricochet une perte progressive de soutien de leurs adhérents, favorisant ainsi sa « décomposition » et sa « fragmentation » interne (Candina, 2020).

De son côté, après l'assassinat du sénateur Jaime Guzmán -juriste qui a créé l'architecture institutionnelle de la CP de 1980-, le front Manuel Rodríguez commence son processus de déclin. Néanmoins, pour les acteurs gouvernementaux, la recrudescence de tels groupes radicalisés provoque des pressions grandissantes des partis de la droite et des militaires eux-mêmes, visant à réintégrer les forces armées dans la lutte antisubversive. Ce dynamisme inattendu par les acteurs gouvernementaux (Boeninger, 1997, 425) va provoquer des tensions dans la nouvelle majorité qui voit dans cette demande visant à réincorporer les forces armées dans la sécurité intérieure une situation pouvant éroder leur légitimité dans ce contexte post-autoritaire (Goicovic, 2010).

2.5 Les Carabiniers

L'égorgeage de trois dirigeants communistes en 1985 commis par les services des Carabiniers dédiés à la répression politique (DICOMCAR¹²¹), déclenche une profonde crise au sein du gouvernement dictatorial. Il déclenche de lourdes conséquences auprès de la communauté internationale pour Pinochet, déjà mis à mal sur la question des violations de droits humains. Cependant, ce crime cache aussi une dispute grandissante entre les militaires et les Carabiniers sur l'hégémonie pour mener la répression politique. Cet assassinat sous-tend un conflit larvé entre les cellules dédiées à la répression politique dirigées par les militaires, notamment la centrale nationale de renseignement¹²² et l'action menée directement par les Carabiniers, échappant à leur contrôle.

¹²¹La direction des communications des Carabiniers a été créée en 1983. Elle sera dirigée par le colonel Luis Fontaine un proche collaborateur du directeur des Carabiniers et membres de la Junte militaire César Mendoza (Águila et Maldonado, 1996 :96). Cette cellule dédiée à la persécution et la répression politique concurrence les dispositifs qui sont sous le contrôle de militaires, tel que la centrale nationale des informations (CNI).

¹²²La CNI elle-même va fournir les informations concernant le colonel Luis Fontaine en charge de la DICOMCAR au système judiciaire pour l'incriminer. Il s'agit donc d'une stratégie visant à faire disparaître cette cellule au sein des Carabiniers, leur permettant de reprendre la main sur les dispositifs de persécution politique (Aguila et Maldonado, 1996 : 97).

Dans un tel climat de conflits et de tensions internes entre les membres de la Junte, le général César Mendoza -chef de la police-, est licencié par le général Pinochet. Le chef du régime dictatorial, va bloquer leur budget et lance des menaces de dissolution (Hathazy, 2012, 15 ; 2016, 602). Son remplaçant, le sous-directeur Rodolfo Stange, va renouveler tous les généraux intégrant le haut commandement et tous les membres du conseil consultatif supérieur (CAS¹²³), un dispositif créé en 1974 à l'image de l'armée pour conseiller le chef de la police sur les questions politiques.

Dans ce contexte incertain pour les Carabiniers, leur directeur va entreprendre d'importantes transformations qui vont changer la donne de la police. Dans cette nouvelle conjoncture où ils sont mis à mal par leurs pairs de la Junte, le nouveau chef de la police va entreprendre des changements dans le but de récupérer l'autonomie opérationnelle de la police. Pour s'y rendre, le général *Stange* met en avant un recadrage du travail policier. Il se sert de l'expertise d'une poignée de hauts fonctionnaires¹²⁴ formés sur les techniques d'évaluation de projets au sein de l'institut d'économie de l'université catholique, pour contrer les menaces du général Pinochet pesant sur les Carabiniers pour réduire leur personnel et de leur budget (Hathazy, 2012 ; 2016).

Selon les spécialistes de la police chilienne, cette nouvelle phase peut être caractérisée par un retour sur les missions traditionnellement associées à la police portant sur le contrôle de la petite et moyenne délinquance et le maintien de l'ordre (Hathazy, 2012). Ces changements auront d'importantes conséquences sur les modes de fonctionnement de la police, et cela

¹²³Le conseil consultatif supérieur – en espagnol el *consejo asesor superior*- a été créé en 1974 lorsque les forces de l'ordre sont intégrées à la Junte et commenceront à exercer des fonctions politiques. Le CAS est une cellule composée de hauts fonctionnaires et de conseillers proches du directeur de la police, jouant un rôle politique.

¹²⁴Ce sont des hauts fonctionnaires provenant d'un corps spécialisé créé dans les années 1960 dit « d'intendance », qui s'occupent de la formulation du budget en utilisant les techniques de la comptabilité analytique. Leur expertise sera renforcée dès 1976 avec des formations d'évaluation de projets. Ces formations de préparation et d'évaluation de projets d'investissement (CIAPEP) -impatriées par l'institut d'économie de l'université catholique- vont leur apprendre à calculer le rentabilité économique et sociale pour justifier l'augmentation de leur budget. Désormais, cette justification est devenue un prérequis pour formuler des demandes d'augmentation du budget auprès du bureau de planification (ODEPLAN) sous l'emprise grandissant du groupe d'économistes formés à Chicago avec Milton Friedmann dit les « Chicago Boys ».

malgré le prolongement de leur rôle de répressif dans un contexte autoritaire où ils intègrent encore la Junte militaire (Vallejos, 2019, 15-16).

Dans un tel contexte, la direction de communication des Carabiniers (DICOMCAR) - cellule chargée de la persécution aux opposants politique du régime-, sera remplacée par un département de communication qui met en place une campagne de communication axée sur les métiers du terrain, visant à favoriser leur rapprochement du public (Bonner, 2013, 685). Une faction de cette élite sectorielle qui a une expertise techniques sur la formulation de projet va contrer la réduction du budget, en justifiant la rentabilité économique et sociale de leur demande de ressources auprès du bureau de planification nationale (ODEPLAN¹²⁵) et proposer un processus de renforcement institutionnel en utilisant des techniques d'analyse des coûts et de planification du travail policier, qui leur permettent de mettre en avant des méthodologies d'analyse socio-policiera par secteur (Cavallo et al., 2008 , 702, cité par Hathazy, 2012 ; Hathazy, 2016 , 603)

Malgré les difficultés grandissantes pesant sur les Carabiniers, le bilan est plutôt positif. Le général *Stange* a réussi à augmenter légèrement les dépenses pour le personnel des Carabiniers de 12,8% à 13,1%, sur l'ensemble du secteur public chilien et à accroître ses effectifs au-delà de 33 000 policiers¹²⁶. Il s'agit d'un bilan favorable dans un contexte où les tensions croissantes entre les membres de la Junte. D'emblée le secteur de la sécurité et notamment la police tend à déplacer la santé et l'éducation dans ses niveaux salariaux (Scheetz, 1990, 249, 252). Ce processus est le résultat d'une stratégie menée par une élite sectorielle émergente ayant acquis une expertise managériale et administrative à travers des formations sur l'évaluation de projets d'investissement CIAPEP¹²⁷, leur permettant de capturer des nouvelles ressources auprès du gouvernement central (Hathazy, 2012 ; 2016).

¹²⁵Le bureau de planification nationale a été créé en 1965 par le gouvernement démocrate-chrétien d'Eduardo Frei. Ce bureau va exercer un rôle central durant la dictature pour mettre en œuvre le programme économique des *chicago boys* et des « *gremialistas* » mouvement de la droite conservatrice qui a intégré la dictature (Huneuss, 1998).

¹²⁶Avant la période dictatoriale l'effectif de carabiniers est situé en dessous de 30 mille (Scheetz, 1990, 244)

¹²⁷ Formation portant sur la préparation et l'évaluation de projets d'investissement impartie par la faculté d'économie de l'Université Catholique du Chili.

Sur le plan des relations avec le public, la campagne de communication menée par une nouvelle cellule chargée de mener cette stratégie commence à montrer des résultats dès sa mise en œuvre (Bonner, 2013). D'autre part, les négociations menées auprès des opposants politiques de la dictature qui ont abouti à la réforme de la CP de 1980 de 1989, vont conférer un régime administratif, doctrinaire et budgétaire spécial pour les Carabiniers différent des autres administrations, leur accordant une autonomie croissante pour définir leur doctrine, leurs modes de fonctionnement, la distribution des moyens et leur budget (Contreras et al., 2020, 10).

La loi organique constitutionnelle des Carabiniers -éditée quelques jours avant l'arrivée du gouvernement Aylwin- leur assure le monopole pour définir les nominations des hauts fonctionnaires, la distribution des ressources pour déployer le travail opérationnel, le déroulement des carrières, la formation et les bénéfices de la sécurité sociale. Cette loi leur accorde aussi une règle pour interdire la réduction de leur budget. Pour finaliser, Pinochet assure au général *Stange* un mandat de 8 ans (normes transitoires CP de 1989), protégé par la règle de l'immovibilité consacrée dans la CP de 1980.

Dans ce contexte d'incertitude, provoqué par un processus de transition vers un gouvernement démocratique les Carabiniers se sont renforcés en améliorant leur expertise administrative et managériale et en assurant leur stabilité institutionnelle à travers un cadre institutionnel qu'ils ont eux-mêmes contribué à créer. Toutefois, ce contexte post-autoritaire caractérisé par un changement de régime augmente les risques de perdre leur pouvoir et leur autonomie. Dans un tel contexte, les stratégies mises en œuvre par les Carabiniers pour préserver ce capital, vont mettre à l'épreuve leurs capacités à contrer les pressions croissantes du gouvernement central visant à reprendre le contrôle politique de la police (Hathazy, 2012, 15).

2.6 Les partis politiques qui s'opposent au gouvernement de la Concertation

Deux partis de la droite de l'échiquier politique vont participer au gouvernement dictatorial : rénovation nationale (RN) et l'union démocratique indépendante (UDI). Ils exercent l'opposition politique à la Concertation dès qu'elle prend les rênes du pouvoir en 1990. Tout deux ont conçu un système électoral leur permettant d'être surreprésentés au parlement. La

règle du doublage pour emporter la totalité des sièges d'une circonscription électorale et l'ingénierie électorale qu'ils vont appliquer pour définir les circonscriptions leur permettent d'optimiser leurs scores électoraux aux premières élections législatives de 1989.

RN est créée en 1987. Ce parti trouve ses origines dans la droite traditionnelle qui s'est regroupée au début autour du parti conservateur, ensuite auprès du parti libéral et plus récemment (à fin des années 1960), au sein du parti national. Depuis sa création en 1987, RN tente de représenter la fin d'un cycle politique qui s'achève avec le référendum de 1988. Dès ses origines, le parti annonce son objectif de contribuer au processus de transition pacifique à la démocratie. Bien que les factions internes soient divisées à ce sujet, dans le référendum de 1988 plusieurs de ces partisans vont voter pour l'option NON, contribuant ainsi à empêcher le général Pinochet de continuer au pouvoir.

Certains de ses leaders, dont l'un d'entre eux est un ex-président de la République (Jorge Alessandri), vont d'ailleurs montrer leur désaccord avec le cadre institutionnel créé pour la police et les forces armées. Au moment où il préside le conseil d'État créé par Pinochet pour réviser la rédaction de la CP de 1980 proposée par la « commission Ortuzar », il démissionne de ses fonctions pour montrer son désaccord avec un tel cadre institutionnel accordant une autonomie excessive aux forces armées et aux forces de l'ordre vis-à-vis du président de la République (Nogueira, 2006, 330).

Après la défaite électorale du général Pinochet (1988), il ne faut pas s'étonner que RN priorise le renforcement du parti pour pouvoir améliorer ses scores aux élections législatives de 1989. Les leaders du parti refusent de défendre le régime dictatorial qu'ils ont intégré. L'objectif de se transformer en acteur concurrent dans le jeu politique les rend plus perméables à l'idée de réformer le cadre institutionnel hérité de la dictature. Ses leaders vont d'ailleurs proposer des changements à la CP de 1980 refusés par le gouvernement dictatorial, sous l'emprise grandissante de l'UDI et du général Pinochet lui-même.

Cette volonté réformatrice va ensuite se cristalliser par une alliance avec la Concertation pour former une « commission technique des réformes constitutionnelles » en 1989. Cette ouverture initiale va être interprétée par les partisans de la Concertation comme un signal pour construire -une fois installée au pouvoir- des ponts avec ce secteur de la droite plus

modéré leur permettant d'avancer dans le processus de démocratisation du pays, notamment sur la question du cadre institutionnel régissant les forces armées et de l'ordre.

Dans ce contexte d'ouverture, le futur président de la République Patricio Aylwin croit qu'il a obtenu un accord avec le président de RN [Sergio Onofre Jarpa] pour mettre en œuvre les changements à la CP de 1980 qui ont été refusés par le régime dictatorial lors des négociations de 1989 (Cavallo, 1998, 161). Toutefois, cette volonté d'une « démocratie des accords » sera mise à mal au début de la période post-autoritaire, en raison de la reprise de la lutte armée des groupes radicalisés de gauche au début des années 1990 et les critiques grandissantes pesant sur le gouvernement de la Concertation portant sur les politiques de sécurité intérieure (Boeninger, 1997, 363, 412, 436).

L'UDI a été créée en 1983 par plusieurs leaders du mouvement « *gremialista*¹²⁸ » dont on peut soulever le leadership de Jaime Guzman, avocat constitutionnaliste qui a participé activement à l'élaboration de la CP de 1980 au sein de la « commission « Ortuzar ». Cet influent juriste a mis en œuvre dans la CP de 1980 l'idée mise en avant par Pinochet de créer un « pouvoir de sécurité », permettant aux forces armées et de l'ordre de jouer un rôle de « contrepoids » des pouvoirs publics (voir section portant sur le cadre institutionnel de la police chilienne).

Les politistes accordent à l'UDI un rôle de défenseur de l'héritage du régime de gouvernement imposé par la dictature de Pinochet, dont elle a aidé à concevoir ses traits les plus saillants. A titre d'exemple, au sujet des réformes de 1989 à la CP de 1980, l'ancien ministre de l'Intérieur du gouvernement Pinochet -l'UDI Sergio Fernandez-, considère qu'en

¹²⁸Ce mouvement émerge au sein de l'université catholique, à la fin des années 1960 durant une réforme universitaire menée par le président démocrate-chrétien Eduardo Frei. Dans un tel contexte, un groupe d'universitaires sous le leadership de Jaime Guzman, va se rapprocher des idées d'un groupe d'enseignants proches du franquisme pour créer le mouvement « *gremialista* ». Par la suite, ce groupe d'étudiants va contrôler la fédération d'étudiants de l'université catholique (FEUC) durant une longue période (1968-84). Ils seront porteurs des idées de dépolitisation de l'université, de l'antipartis et l'anticommunisme. Ils proposent de renforcer l'autonomie des corps intermédiaires et de réduire l'emprise de l'État. Ils vont être des opposants politiques du gouvernement Frei et Allende. Après le coup d'État ils vont soutenir le gouvernement militaire et Jaime Guzman va être l'un de ses principaux conseillers. Il sera nommé au sein de la commission « *Ortuzar* », chargée de rédiger la nouvelle constitution.

acceptant de tels changements, le régime militaire est revenu sur ses pas, c'est-à-dire sur le système de gouvernement de la CP de 1925 dont le régime dictatorial se veut le fondateur. Or, on a bien vu dans le chapitre précédent que de telles réformes (1989) n'ont pas touché aux piliers d'un tel régime de gouvernement, montrant à quel point cette « démocratie protégée » était pour les partisans de l'UDI une question non-négociable (Boeninger, 1997, 310 ; Cavallo, 1998, 161).

Dès lors, nous pouvons affirmer à propos des négociations portant sur les réformes à la CP de 1980 que l'UDI montre dès le début de la transition une posture intransigeante, tandis que RN se veut un parti beaucoup plus ouvert et flexible (Hidalgo, 2016, 100). Cependant, malgré cette posture initiale apparemment opposée, à partir du premier gouvernement démocratique ces deux partis vont agir de manière concertée pour s'opposer radicalement aux politiques gouvernementales menées sur le dossier de la sécurité intérieure. Pour ce faire, ils vont mettre en avant la montée en puissance de la délinquance et du terrorisme en accusant le gouvernement de ne pas comprendre de tels phénomènes et leurs liaisons évidentes (délinquance et terrorisme). Ils l'accusent d'avoir négligé de tels phénomènes dès le début, confiants sur l'effet du retour à la démocratie pour neutraliser l'action des groupes de gauche radicalisée.

Plus précisément, ils vont dénoncer les signaux contradictoires des politiques mises en œuvre par la gauche (réduction des peines et grâces octroyées aux prisonniers politiques). Dans une telle situation, ils vont accuser le manque d'efficacité des forces de l'ordre responsabilisant le gouvernement de ne pas afficher une « volonté politique » réelle pour mettre en œuvre des mesures adéquates permettant de faire face à la violence et la délinquance. Ils accusent le programme du nouveau gouvernement ancré sur l'idée de « la sécurité pour un État démocratique » de fragiliser et affaiblir les forces de l'ordre.

RN et l'UDI Jaime Guzman, vont aller jusqu'à suggérer l'idée de reprendre la loi sur les états antisociaux de 1954, criminalisant la pauvreté et les personnes sans-abris. Ils proposent aussi de revenir sur les dispositifs de renseignement des forces armées créés durant la dictature pour aborder plus efficacement les « gravissimes » problèmes liés à la sécurité intérieure (Proposition de l'UDI à l'attention du ministre de l'Intérieur : novembre 1991 ; Document

sur la sécurité nationale de l'UDI, avril 1992 ; Lettre de RN au ministre de l'Intérieur, octobre 1990).

L'opposition politique constituée par ces deux partis de droite va accuser le gouvernement Aylwin d'être faible pour combattre le terrorisme (Frühling, 1999, 569). Cette opposition articule un discours autoritaire, visant à restreindre les libertés en raison du manque d'autorité du gouvernement de la Concertation pour faire face à de tels phénomènes. Elle propose de renforcer le cadre institutionnel régissant les forces de l'ordre pour ne pas les affaiblir (Acevedo, 2015, 72).

Autrement dit, l'UDI est le parti qui incarne le mieux le caractère fondateur de la société chilienne dont le projet mis en œuvre par le régime dictatorial est porteur. Ces leaders ont aidé à développer ce propos en créant le « pouvoir de sécurité », permettant la tutelle militaro-policière du régime de gouvernement. De ce point de vue, ils jouent un rôle central dans la défense du régime instauré par le général Pinochet durant la période post-autoritaire en arguant que la réforme d'un tel cadre affaiblit la police dans ses missions de maintien de l'ordre.

Cette étiquette de « pinochetiste » confronte l'UDI à la Concertation et les rend intransigeantes à l'égard des réformes du cadre institutionnel hérité de la dictature. C'est d'ailleurs le parti qui va mieux profiter du système binominal car il leurs permet d'être surreprésenté au sein du pouvoir législatif¹²⁹. Dans une telle situation, l'UDI va engager une grande partie de son capital politique à la défense de l'héritage dictatorial (Valdivia, 2012).

Même si RN partage avec l'UDI le modèle économique implanté par les « *chicago boys* », et le maintien du cadre institutionnel de la police et des militaires, il se montre plus enclin à changer les « enclaves autoritaires » imposé par la CP de 1980. Ces leaders considèrent au contraire que ces changements sont indispensables pour freiner les tentatives visant à transformer un tel modèle (Valdivia, 2012). RN va ainsi se transformer en une « clef pour la transition » démocratique, suggérant chez ses rivaux politiques de la Concertation qu'il leur

¹²⁹A titre d'exemple, Jaime Guzman s'est transformé en sénateur en 1990 avec seulement 17% des votes contre 31% de son rival Ricardo Lagos car la Concertation n'a pas réussi à doubler la coalition de droite « démocratie et progrès » qui regroupait RN, l'UDI et les indépendants.

est possible de continuer à négocier, avec ce secteur de la droite politique, la démocratisation du pays.

2.7 Les maires : nouveaux acteurs de la sécurité

Le premier gouvernement de la Concertation va démocratiser les communes, en supprimant la prérogative du président de la République de nommer et de licencier à sa guise les maires (numéro 2 de la lettre A de la quinzième disposition transitoire de la CP de 1980). La loi 19.097 de 1991 permet de modifier la CP en la matière et la loi 19.130 de 1992 va établir que les municipalités sont conformées par le maire et le conseil municipal.

Ces réformes vont permettre de mettre en place un système au suffrage universel pour élire les conseillers au niveau local. Selon un tel système, le conseiller ayant obtenu plus de 35% des votes est élu maire. Pour les candidats ayant obtenu moins de 35%, la tâche d'élire le maire revient au conseil municipal. La première élection démocratique des maires en 1992 installe d'emblée la question de la sécurité au niveau local (Frühling, 1998b, 252 ; Vial, 1998, 264).

Dans un contexte balisé par l'enjeu de l'insécurité dans le débat public (Frühling, 1998b, 246 ; Vial, 1998, 263), les maires vont commencer à proposer des mesures en la matière et se transforme en nouveaux acteurs de la sécurité (Vial, 1998, 263), malgré l'absence de prérogatives sur ce domaine de l'action publique¹³⁰. Pour l'essentiel, deux modèles pour faire face à l'insécurité au niveau local vont être déployés. Nous décrirons très brièvement ces deux modèles (Frühling, 1998b, 257) mis en œuvre par deux maires ayant une visibilité médiatique grandissante : *Joaquín Lavín*¹³¹, de l'union démocratique indépendante (UDI),

¹³⁰La loi organique constitutionnelle des municipalités (18.695 de 1988), ne confère aucune attribution en matière de sécurité au maire ni aucun pouvoir de police. Cependant, l'article 1 de la loi leur attribue la finalité de satisfaire les besoins des communautés locales, fonction large dont les maires peuvent se servir pour proposer des mesures et des politiques locales en matière de sécurité.

¹³¹Joaquín Lavín est l'un des membres du groupe des Chicago boys qui se sont formé aux côtés de Milton Friedman. En 1988 il va publier le livre « La révolution silencieuse » portant sur les bénéfices de l'économie du marché. Il a travaillé au sein du bureau de planification nationale (OPDEPLAN), la structure gouvernementale qui a diffusé les idées politiques du managérialisme, la focalisation des politiques publiques et de la subsidiarité dans le secteur public et travailler dans le quotidien « *El Mercurio* » où il a créé la section « économie et business » permettant de montrer les avantages du modèle économique mis en

maire d'une commune riche de la ville de Santiago¹³² et *Jaime Ravinet* de la démocratie chrétienne (DC), maire du centre-ville de l'agglomération¹³³.

Joaquin Lavin, le maire de *Las Condes*, membre de l'union démocratique indépendante (UDI) va mettre en avant la question de la montée en puissance de la délinquance et du sentiment d'insécurité, qu'il qualifie comme les « vrais problèmes des gens », contrastant avec les questions soulevées par les hommes et les femmes politiques de la Concertation : la démocratisation du pays et la nécessité de réformer le cadre institutionnel hérité de la dictature.

Pour faire face à de tels problèmes il déploie des dispositifs de « démocratie directe », lui permettant de consulter directement auprès des riverains les solutions les plus adéquates pouvant diminuer le sentiment d'insécurité au sein des quartiers. Ce faisant, il souligne l'idée de déployer des services de sécurité tels que les patrouilles conduites par des gardiens privés ou bien la privatisation des espaces publique en encourageant les usagers à fermer les petites ruelles conformant des culs de sac en leurs allouant des ressources.

Il offre aux riverains des avocats municipaux pour aider les victimes de la délinquance à judiciairiser leurs problèmes de sécurité. Cette stratégie de marché et de provision de services en utilisant des formules mixtes publiques-privées pour faire face à l'insécurité grandissante est diffusée par les médias et montre l'insuffisance des réponses apportées la justice et la police.

De ce point de vue, *Lavin* est une pièce centrale pour développer le projet idéologique de l'UDI dans ce contexte post-autoritaire, consistant à dépolitiser les problèmes de la population pour offrir des solutions concrètes et efficaces contre la délinquance et l'insécurité. Les problèmes publics sont ainsi lus sous une logique de marché, consistant à

œuvre par la dictature. Bref, il s'agit d'un passeur d'idées portant sur le pouvoir du marché pour assurer une assignation rationnelle des ressources. Cependant avant d'être maire il n'a presque aucune visibilité politique (Valdivia, 2012).

¹³²*Las Condes*.

¹³³L'agglomération de la ville de Santiago est composée de 52 communes, chacune ayant un maire. La commune de Santiago est un territoire spécifique se situant au centre-ville de l'agglomération. Cette agglomération ne dispose pas d'autorité pour la gérer dans son ensemble.

transformer la sécurité en un bien privé, incitant les usagers -érigés en consommateurs- à réaliser une évaluation coût-bénéfice pour aborder les problèmes de sécurité auxquels ils sont confrontés (Vial 1998 ; Valdivia, 2012).

En revanche, la démarche suivie par le démocrate-chrétien *Jaime Ravinet* propose un modèle différent qui s'oppose à bien des égards des politiques choisies par le maire de *Las Condes*. Il privilégie d'emblée le renforcement des Carabiniers en finançant de nouvelles infrastructures telles que des petits commissariats mobiles pour favoriser le rapprochement du public ainsi que de nouveaux équipements pour renforcer la surveillance dans les quartiers (patrouilles et motos). Il installe aussi un système de vidéo protection, avec des caméras placées dans les points stratégiques où se concentrent les délits gérés par les Carabiniers et offre aux riverains des radios pour favoriser le contact direct du public avec la police.

Il met en place de manière embryonnaire les premiers conseils communaux de sécurité pour favoriser l'interaction entre différents partenaires impliqués dans la sécurité au niveau local et la police, notamment les représentants de la société civile dans chaque quartier. Finalement, il favorise la réalisation de diagnostics locaux pour évaluer l'état de la sécurité dans chaque quartier en incorporant des analyses sur l'évolution des statistiques administratives de la police et la mise en œuvre des premiers sondages portant sur la victimation.

Cette visibilité médiatique croissante sur les mesures entreprises par ces maires portant sur la sécurité au niveau local (Valdivia, 2012 ; Vial, 1998 ; Frühling, 1998, 1998b), balise les questions associées à l'efficacité policière dans la mesure où certaines d'entre elles vont directement concurrencer l'action des forces de l'ordre et d'autres vont introduire d'importantes innovations telles que la participation croissantes de communautés locales dans la mise en œuvre de solutions, introduisant ainsi l'idée de la coproduction et du partenariat dans le secteur sécurité.

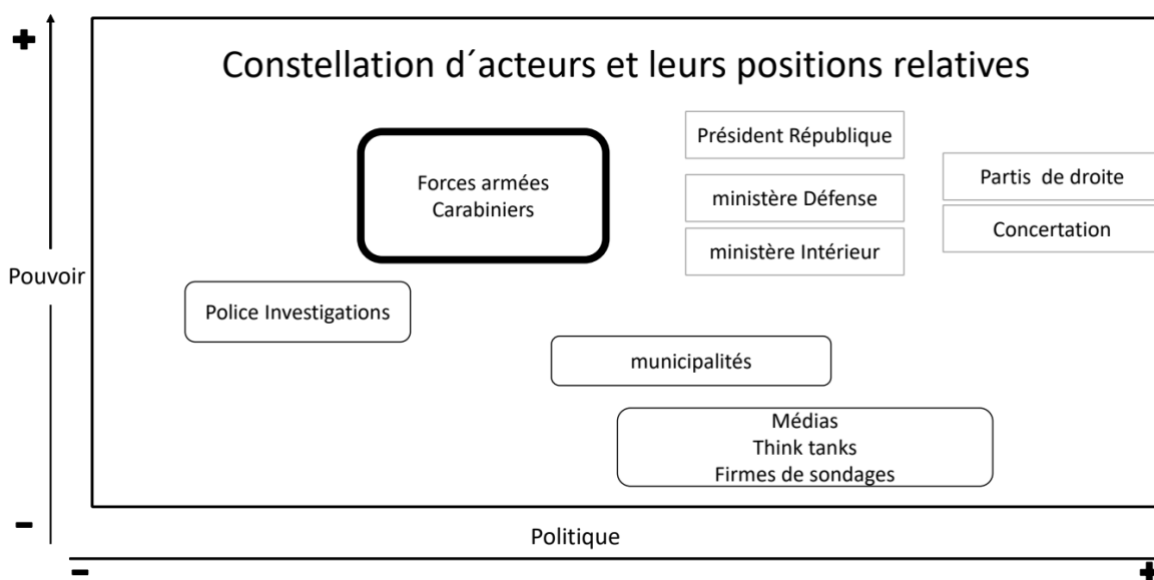
Ces innovations qui visent à faire face au sentiment d'insécurité ressenti par le public vont renforcer au sein de l'exécutif une volonté croissante de rapprocher police et population. D'une part, le gouvernement central commence à attribuer des significations particulières aux solutions qu'il faut déployer pour améliorer l'efficacité des services de police. D'autre

part, ces mesures locales rendues visibles par les médias alimentent chez les maires l'idée de créer la police municipale produisant chez les Carabiniers un sentiment de menace face à cette immixtion dans leur champ d'action (Tudela, 2018).

3. Les positions relatives des acteurs dans le contexte post-autoritaire

Le schéma ci-dessous représente les positions relatives qu'occupent les acteurs dans ce contexte post-autoritaire régi par les règles constitutionnelles héritées de la dictature. Il tente de représenter leurs positions en fonction de deux dimensions : leur pouvoir [relatif] et leur proximité /éloignement des filiations partisans, qu'elles soient de droite ou de gauche au regard des règles du cadre institutionnel qui va régir ce nouveau contexte.

Figure 7 : Acteurs de la sécurité intérieure dans le contexte post-autoritaire



La période post-autoritaire est caractérisée par un transfert du gouvernement aux nouvelles autorités civiles. Toutefois, ce transfert n'est pas accompagné d'un réel pouvoir. En effet, le cadre institutionnel hérité de la dictature confère à l'État la mission centrale de garantir la sécurité nationale. Cette mission « suprême » est assurée par les acteurs qui ont fait partie du régime dictatorial (les forces armées et les Carabiniers). Selon le cadre constitutionnel qu'ils ont eux-mêmes imposé aux autorités démocratiques ils peuvent, le cas échéant, jouer un rôle de contrepoids des pouvoirs publics pour garantir l'ordre institutionnel. Pour ce faire, ils

peuvent convoquer unilatéralement le conseil de sécurité nationale pour délibérer sur des questions appartenant à la sphère politique, tels que la décision de mettre en place les états d'exception ¹³⁴.

D'autre part, ce système de police se rapproche à bien des égards du modèle « traditionnel » (Montenegro, 2005 ; Sain, 2010). Celui-ci est caractérisé par trois traits qui lui sont essentiels : un déficit de gouvernance civile sur la sécurité intérieure¹³⁵; une autonomie croissante de la police vis-à-vis des autorités civiles ; et, des modes de fonctionnement des appareils policiers ancrés sur une structure militaire et centralisée. La non-gouvernance civile de la police se traduit par une délégation sur de tels appareils des tâches liées à la sécurité intérieure. Dans un tel modèle, la police définit discrétionnairement ses critères organisationnels, doctrinaires et fonctionnels sans passer par le contrôle des autorités civiles. Et finalement, les institutions policières d'inclinaison fortement militaire priorisent la protection de l'État et ses institutions.

Le cadre institutionnel hérité de la dictature place les acteurs policiers au sommet de l'échelle du pouvoir dans ce champ de l'action publique, au même niveau qu'occupe le pouvoir exécutif. Ils sont entourés d'un rectangle conformé par des lignes larges. Elles représentent la stabilité de leur réglementation protégée par des quorums renforcés. Ce cadre institutionnel affaiblit en même temps les prérogatives du président sur les forces de l'ordre, vis-à-vis du contexte institutionnel existant avant la dictature (CP de 1925 ; loi organique de 1960).

Le directeur des Carabiniers a été nommé par le général Pinochet pour une période de 8 ans sous la règle constitutionnelle de l'inamovibilité. Le président a perdu aussi la fonction de nommer et de licencier les hauts fonctionnaires de la police. Le cadre légal régissant le fonctionnement des Carabiniers -édicte quelques jours avant l'arrivée de la nouvelle

¹³⁴Il convient de préciser, ce pouvoir a été atténué dans la mesure où le conseil de sécurité nationale après les réformes de 1989 reste composé du même nombre de civils que de militaires et policiers (4/4) et que pour délibérer ils ont besoin de la majorité absolue de ses membres. Cependant le contrôleur de la République (le nouveau membre du conseil) est un fonctionnaire installé par le régime dictatorial jusqu'à 1997.

¹³⁵Le mot utilisé par ses auteurs est « *desgobierno* » en espagnol qui peut être assimilé à une situation de mauvaise administration gouvernementale ou bien une inexistence de manœuvre gouvernementale.

majorité-, leurs assure leur autonomie sur le plan opérationnel, sur la distribution de ses moyens, et sur leur doctrine et leur budget.

L'assimilation des informations policières au secret militaire, empêche d'exercer un contrôle politique adéquat sur les Carabiniers. Leur dépendance purement administrative d'une autorité civile qui n'a pas de prérogatives sur la sécurité intérieure (le ministre de la Défense Nationale), boucle ce cadre et empêche le président de la République de déléguer le contrôle politique des appareils policiers et la gouvernance de la sécurité intérieure sur un ministère responsable d'un tel dossier.

Dans un tel contexte, le président de la République et les autorités civiles sont situés au même niveau que les forces armées et de l'ordre dans l'axe du pouvoir, pour représenter qu'un tel cadre institutionnel favorise leur concurrence sur ce champ de l'action publique (la sécurité intérieure). En assimilant la position qu'occupent les uns et les autres dans l'échelle du pouvoir, le schéma tente aussi de représenter les rapports directs qu'un tel cadre favorise entre le président de la République et lesdites forces.

D'autre part, les partis politiques sont représentés dans ce schéma pour rendre compte des rapports de forces qu'ils entretiennent au sein du pouvoir législatif (Assemblée nationale et Sénat), sur un axe gauche-droite permettant de représenter un cadre institutionnel régit par un système électoral qui encourage leur regroupement en grandes coalitions (système binominal), dans un contexte post-autoritaire où l'arrivée d'un gouvernement visant la démocratisation du pays qui favorise le clivage gauche-droite sous le binôme démocratie-autoritarisme. Ce clivage se traduit en termes de coalition dans le binôme Concertation v/s Démocratie et Progrès^{136 137}.

¹³⁶Cette coalition regroupe les principaux partis de droite liés à la dictature l'union démocratique indépendante (UDI), rénovation nationale (RN) et les indépendants affiliés à cette liste.

¹³⁷Ces deux coalitions emporteront 98% des sièges électoraux disponibles à l'assemblée nationale. Malgré le système binominal qui favorise la surreprésentation des minorité politiques, la Concertation réussira à doubler le nombre de votes de ses rivaux dans 12 circonscriptions, obtenant d'emblée 24 sièges. En tout, elle réussira à élire 69 députés bien par-dessus les 48 de la coalition de droite Démocratie et Progrès. Au Sénat elle réussira aussi à s'imposer en obtenant 20 sièges contre les 16 obtenus par l'opposition de droite. Malgré cet avantage dans les deux chambres, la droite obtient suffisamment de sièges à l'assemblée pour

Dans ce contexte post-autoritaire, les partis de droite sont situés dans l'échiquier politique proches aux idées du régime autoritaire, tandis que les partis de gauche regroupés sous la Concertation représentent la lutte pour récupérer la démocratie et réformer le cadre institutionnel hérité de la dictature. Malgré ce clivage, ce cadre constitutionnel protégé par les « enclaves autoritaires », donne à la droite plus de pouvoir dans la mesure où la gauche a besoin d'elle pour concrétiser son projet de démocratisation du pays, favorisant ainsi le *statu quo*.

Le rôle de la droite consiste dans un tel contexte à empêcher les changements en se concertant pour voter en bloc contre les réformes. Ils sont dans ce sens dans une position de supériorité, malgré leurs scores électoraux plus faibles car ils n'ont pas besoin de ses rivaux pour accomplir un tel objectif. En revanche, la Concertation qui a gagné beaucoup plus de sièges à l'Assemblée (69 contre 48) et au Sénat (20 contre 16), est obligée de négocier avec ses opposants car elle a besoin de rassembler un nombre suffisant de votes pour atteindre les quorums renforcés, empêchant les changements.

Pour la droite, le système électoral binominal et l'ingénierie électorale qu'ils ont réussi à définir avant les élections présidentielles et législatives de 1989, en utilisant les résultats obtenus dans le référendum de 1988 (districts électoraux), ont permis d'obtenir suffisamment de sièges à l'Assemblée nationale et au Sénat pour s'opposer aux changements, et cela malgré leur défaite électorale aux élections présidentielles et législatives.

Autrement dit, les partis de gauche ayant obtenus plus de députés et plus de Sénateurs, sont moins représentés au Sénat à cause des sénateurs désignés (au total 9). Dans un tel contexte, leur stratégie consiste à se rapprocher de RN qui se montre moins intransigente que l'UDI et a obtenus de meilleurs résultats dans les élections législatives. Ils tentent ainsi de renforcer leurs liens avec RN dans le but de briser leur alliance avec l'UDI favorisant de voter en block.

Toutefois, les partis de droite vont se montrer intransigents sur le dossier de la sécurité intérieure. Ils vont mettre en œuvre un discours qui s'oppose à la démocratisation du pays en arguant qu'elle a des conséquences désastreuses pour la sécurité. Ils se montrent en revanche

bloquer les réformes et au Sénat elle restera majoritaire, si l'on additionne pour son compte les 9 sénateurs désignés.

très critiques envers le gouvernement en revendiquant une présence grandissante des forces armées, une amélioration de l'application de la loi et un durcissement des peines. Cette stratégie a aussi une dimension territoriale avec des mesures concrètes adoptées par un maire très visible qui se transforme en fer de lance d'une telle stratégie (Joaquín Lavín).

Les maires vont émerger comme des acteurs de la sécurité au moment même des élections municipales (1992). Ces échéances électorales vont installer la question de la sécurité au niveau local. L'UDI va saisir ce dossier pour renforcer sa stratégie électorale au niveau national. Elle va ainsi détourner l'attention du public sur ces problèmes d'insécurité, accusant la nouvelle majorité de s'occuper des questions politiques qui ne bénéficient pas à la classe moyenne.

La stratégie de la droite qui s'est engagée dans le projet refondateur de la société chilienne initié avec le coup d'État par les acteurs militaires et policiers, trouve dans un tel dossier l'occasion pour montrer une conception sur la manière dont il faut gouverner en exerçant une démocratie directe¹³⁸ pour connaître les « vrais problèmes » des citoyens et en apporter des solutions concrètes et efficaces.

Les maires de la nouvelle majorité vont contribuer de leur côté à apporter des solutions innovantes en la matière qui vont déborder les réponses traditionnelles centrées sur l'application de la loi. Ils vont ainsi introduire des dimensions nouvelles sur la mise en œuvre des réponses aux problèmes posés par le sentiment d'insécurité qui vont s'écarter du seul recours aux stratégies pénales, proposant de recadrer le travail policier sur la question de la prévention et du rapprochement avec le public.

Dans un tel contexte, ils vont souligner l'importance de la participation croissante des communautés qui sont affectées par ces problèmes pour mettre en œuvre des solutions adaptées à chaque contexte, impulsant ainsi des mesures pour rapprocher police et

¹³⁸Consultations aux voisins sur ces problèmes, référendum pour offrir des alternatives permettant de confronter un problème public.

population. Ce faisant, ils vont introduire l'idée du partenariat dans la mise en œuvre des politiques de prévention, contribuant ainsi à la « *dépoliciation*¹³⁹ » de la sécurité.

Pour comprendre le rôle des *think tanks* dans cette constellation d'acteurs agissant sur les problèmes suscités par le sentiment d'insécurité, nous faisons un petit détour pour expliquer un certain nombre d'éléments essentiels à la compréhension des stratégies qu'ils vont mettre en œuvre. Pendant la dictature les universités publiques seront intervenues par le gouvernement autoritaire. Beaucoup d'intellectuels seront expulsés. Ils vont rejoindre les *think tanks* et les centres d'études financées par des agences internationales soucieuses d'aider et de soutenir le processus de retour à la démocratie.

De son côté, la droite va créer ses propres *think tanks* pour pouvoir diffuser les idées du libre marché. Les centres d'étude de gauche vont contribuer à soutenir les idées des partis politiques qui vont rejoindre la Concertation et ceux liés à la droite vont contribuer à diffuser les idées proches des politiques économiques de libre marché menées par le gouvernement dictatorial. Dans ce contexte, les *think tanks* des uns et des autres vont émerger comme des acteurs du débat public.

Le contexte post-autoritaire impacte ainsi les centres d'études proches de la gauche qui vont perdre une grande partie de leur financement international. La plupart de ses intellectuels regagnent d'ailleurs les universités ou migrent d'emblée au gouvernement. En revanche, les *think tanks* proches de la droite augmentent leur financement octroyé par des acteurs privés intéressés par la diffusion des idées de l'économie de marché et de l'État subsidiaire dans ce contexte post-autoritaire produisant un climat marqué par l'incertitude.

Ces *think tanks* et les firmes de sondage proches à la droite dans ce nouveau contexte post autoritaire d'incertitude provoquée par le changement de régime, vont chercher à installer de nouveaux problèmes de société dans le débat public, propres à ce nouveau contexte. Pour s'y prendre ils vont agir de manière concertée et se comporter comme un acteur collectif afin de

¹³⁹Ce concept est une invention de Patricio Tudela haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieure chargé de la coordination avec la police que nous avons interviewée en 2018, qui tente de capturer le processus de perte du monopole policier sur les réponses associées aux problèmes de sécurité, montrant ainsi une tendance à ouvrir à d'autres administrations la mise en œuvre de solutions.

pouvoir accomplir l'objectif qu'ils partagent de mettre à l'agenda les problèmes d'insécurité ressentis par la population face à la montée du terrorisme et de la délinquance.

Ce sont ces centres d'études proches des idées de la droite ayant renforcé leurs activités dans ce nouveau contexte post-autoritaire, qui vont entrer en scène pour tenter de définir de nouveaux problèmes de société. Face à une telle conjoncture, certains *think tanks* liés à la gauche vont obtenir des fonds du gouvernement pour étudier ces nouveaux problèmes de société, notamment le sentiment d'insécurité. Ils déclinent leurs propres interprétations et proposent des solutions pour l'aborder.

Ce faisant, les uns et les autres alimentent le débat public et installent des idées qui vont influencer les acteurs étatiques, politiques et policiers. Cette dispute visant à s'approprier les interprétations portant sur ces enjeux vont contribuer aussi à façonner les significations associées à la performance policière.

4. Acteurs gouvernementaux en quête d'une amélioration de l'efficacité policière

Le premier gouvernement démocratique s'installe au pouvoir après les échéances électorales de 1989 avec un cadre institutionnel défini par les acteurs dictatoriaux¹⁴⁰. Suivant ce cadre, les Carabiniers sont eux-mêmes une « enclave autoritaire », dans la mesure où ils jouent (en partenariat avec les forces armées) un rôle de garant d'un ordre institutionnel qu'ils ont eux-mêmes conçu et mis en œuvre. Ce rôle politique est accompagné d'une autonomie grandissante vis-à-vis des pouvoirs publics (voir sections précédentes).

Cependant, le contexte post-autoritaire est balisé par de nouveaux problèmes publics tels que la réactivation de la violence politique (Borquez, 2019 ; Acevedo, 2015 ; Boeninger, 1997

¹⁴⁰Les réformes à la CP de 1980, mises au point entre les acteurs du régime dictatorial et la Concertation en 1989 n'ont pas eu un impact sur le cadre institutionnel de la police. Elles l'ont plutôt renforcé, dans la mesure où l'accord sur la nouvelle rédaction de l'article 94 de la CP de 1980, renvoyant la définition du régime spécial des Carabiniers à une loi organique constitutionnelle sous le compromis des acteurs dictatoriaux de laisser sa rédaction au prochain gouvernement démocratique n'a pas été respecté. En revanche, la Junte anticipe et crée la loi des Carabiniers leur accordant une autonomie presque absolue vis-à-vis des autorités civiles.

Cavallo,1998 ; Lazreg, 2016) et la montée en puissance des inquiétudes citoyennes liées aux phénomènes de délinquance (Lazreg, 2016 ; Vial, 1998 ; Frülhing, 1998b ; Dammert, 2004, 2006, Oviedo, 1995, Oviedo et Rodriguez, 1999). Ces nouveaux enjeux ré-agencent les stratégies déployées par les acteurs, dont nous avons déjà parlé dans la section précédente. Dans un tel processus, ils tentent d'apporter des définitions sur ces nouveaux phénomènes et d'en revendiquer des solutions pour y répondre. Pour ce faire, ils déploient des stratégies qui véhiculent une conception particulière du travail policier.

Dans ce contexte régi par un cadre institutionnel hérité de l'ancien régime, les modes d'interaction entre acteurs gouvernementaux et police produisent des résultats politiques qu'on peut regrouper sous quatre dimensions : a) amélioration de la coordination entre pouvoir politique et police à travers la mise en place d'un dispositif pour reprendre le contrôle politique de la police; b) amélioration des conditions matérielles de la police ce qui va se traduire par l'augmentation des effectifs et le renouvellement des équipements et des infrastructures ; c) réformes de divers dispositifs légaux pour faire face, d'une manière plus efficace, aux phénomènes de violence et de délinquance, sous les règles de l'État de droit ; et, d) un plan national de sécurité citoyenne pour aborder la petite et la moyenne délinquance sous une perspective ancrée sur la prévention.

Ces changements sont des résultats des interactions entre acteurs ayant un cadre institutionnel qui les borne. Nous pouvons donc en dégager les conceptions de l'efficacité policière que de telles productions véhiculent, dans la mesure où elles cristallisent des solutions de l'action publique créées pour aborder les problèmes qui vont émerger dans ce contexte post autoritaire. Dans notre démarche explicative, chaque dispositif est analysé de manière séparée.

4.1 Détournement des règles imposées par la dictature : le conseil coordinateur pour la sécurité publique et la direction de sécurité publique et des informations

La création du conseil coordinateur pour la sécurité publique (CCSP), répond à l'impératif des autorités civiles pour détourner les règles héritées de la dictature, leurs empêchant de prendre le contrôle des services de police. Toutefois, cette solution administrative se produit

dans un contexte marqué par les tensions grandissantes entre le gouvernement, les forces armées et les Carabiniers. Trois crises successives d'ampleur permettent de regarder de plus près les stratégies mises en œuvre par ces acteurs aboutissant à un tel résultat politique (le CCSP). Ces stratégies sont influencées par le cadre institutionnel hérité de la dictature et les rapports de forces qu'un tel cadre produit entre police et autorités civiles dans ce contexte post-autoritaire.

Ces crises permettent de mieux comprendre la morphologie des changements et de préciser les objectifs recherchés par un tel dispositif, en l'occurrence renforcer le contrôle politique sur les appareils policiers pour mettre en œuvre une conception particulière de l'efficacité policière cohérente avec les objectifs politiques recherchés par les acteurs gouvernementaux.

La première crise se déclenche dans un contexte marqué par une série d'accusations de corruption, pesant sur le général Pinochet. La deuxième est provoquée par la communication d'un rapport élaboré par la commission nationale de vérité et réconciliation dite « commission Rettig », créée par le président de la République pour établir la « vérité historique ¹⁴¹» sur les violations des droits humains. Finalement, la troisième crise se déclenche par le meurtre d'un sénateur de l'union démocratique indépendante (UDI) -le juriste Jaime Guzmán idéologue du cadre institutionnel hérité de la dictature-, sous l'action du front Manuel Rodríguez, cellule de la gauche radicalisée qui reprend la lutte armée dans ce contexte post-autoritaire.

La première crise se déclenche quand le ministre de la Défense Nationale Patricio Rojas, profitant d'une conjoncture qui lui est favorable -des accusations de corruption pesant sur

¹⁴¹ Selon Boeninger -ministre du gouvernement Aylwin-, la Concertation avait abandonné l'idée de supprimer la loi d'amnistie. Dans un tel contexte, pour cette coalition politique ayant les rênes du gouvernement « *le rapport Rettig signifie l'établissement [...] de ce qu'on a appelé la vérité historique [en matière de violations aux droits humains]. Dès lors, la coalition met en avant la thèse selon laquelle cette Vérité fait partie de la justice, puisqu'elle favorise la condamnation sociale [...] cela compense largement l'absence de justice punitive vis-à-vis des coupables* » (Boeninger, 1997 :406).

Pinochet¹⁴²-, lui suggère de démissionner de manière anticipée¹⁴³. Confronté à une telle situation, le général riposte très rapidement. Le jour même où le ministre de la Défense lui suggère de démissionner, les forces armées vont mettre en œuvre une réaction corporatiste, réunissant les troupes dans leurs casernes. Les autorités civiles vont ainsi comprendre aussitôt qu'il s'agit d'une démonstration de force concertée par les chefs militaires territoriaux, en signe de protestation face à la décision prise par l'exécutif. Bref, une opération pour montrer leur insubordination au pouvoir politique et leur loyauté au général Pinochet.

De surcroît, l'exécutif se voit confronté à l'obligation de dissoudre l'enquête menée au sein de l'Assemblée nationale portant sur les accusations de corruption pesant sur Pinochet. Il s'agit de freiner au plus vite les tensions entre militaires et autorités gouvernementales. Ces tensions dans ce contexte post-autoritaire balisé par la réactivation de la violence politique et le terrorisme ainsi que par la montée en puissance du sentiment d'insécurité fragilisent le gouvernement. Pour le ministre chargé des négociations avec le parlement -le secrétaire général de la présidence-, c'est le prix qu'il faut payer pour éviter de mettre à mal le processus de transition démocratique :

« L'Exécutif a décidé de payer le prix d'interrompre une enquête légitime et nécessaire portant sur cette affaire de corruption, afin de ne pas mettre en danger sa stratégie générale pour mener à bien le processus de transition démocratique et de recomposition des relations politico-militaires. Il s'agit d'un renoncement pris au nom de l'éthique de la responsabilité, décision que je partageais pleinement, même si cela a été pour moi extraordinairement douloureux » (Boeninger, 1997, 410)

La deuxième conjoncture qui réactive les tensions entre les uns et les autres, se produit au moment où les conclusions auxquelles arrive le rapport sur les violations des droits humains

¹⁴² Les « pinochèques » pour souligner une transaction bancaire entre le général Pinochet et son fils, en utilisant un prête-nom pour acheter une entreprise métallurgique ayant des contrats avec l'armée. Puis la « Cutufa », nom d'un syndicat financier clandestin qui offrait à ses investisseurs -des hauts fonctionnaires militaires- des prêts avec des taux d'intérêt sans payer d'impôts.

¹⁴³Après la défaite électorale dans le référendum de 1988, le régime autoritaire prolonge le mandat des chefs des différentes branches des forces armées -parmi lesquels l'un d'entre eux est le général Pinochet- et du directeur des Carabiniers pour huit ans sous la règle constitutionnelle de l'inamovibilité, à partir de l'arrivée du gouvernement démocratiquement élu en 1990.

durant la dictature dit « rapport *Rettig* » sont diffusées à l'opinion publique. Même si ce document n'a pas pour objectif d'apporter des preuves pour juger les cas particuliers de violations aux droits humains -suspendus dans le cadre de l'application de la loi d'amnistie en 1978-, il poursuit en revanche le but de reconstruire la « vérité historique » sur la question.

La thèse qui est mise en avant par les élites politiques de la Concertation, préconise que cette « vérité » soit une condition essentielle pour la justice, dans la mesure où elle favorise la « condamnation sociale » de tels crimes (Boeninger, 1997, 406). Les réactions des Carabiniers¹⁴⁴ et des forces armées sont écoutées par le président de la République à l'occasion de la réunion du conseil de sécurité nationale qu'il a lui-même convoqué de manière anticipée pour écouter leurs avis sous réserve. Il voudrait obtenir de leur part une acceptation des faits et une déclaration publique demandant leur pardon aux victimes.

Le général Pinochet lit l'intégralité de la réponse rédigée par les forces armées. Elle met en question tous les critères utilisés, notamment le fait de s'immiscer dans un domaine réservé au pouvoir judiciaire et d'avoir négligé le contexte historique sous lequel se sont produits les faits, caractérisé par un climat de « guerre interne ». Il refuse ainsi la demande du président de faire un geste aux victimes de violations aux droits humains pour favoriser la réconciliation.

Mais c'est le général Stange -chef des Carabiniers- qui va refuser d'une manière plus ciblée les recommandations du rapport portant sur la police. Il va ainsi plaider contre l'élimination de la mise en garde à vue par suspicion, la suspension des fonctionnaires accusés de violations aux droits humains, l'incorporation du pouvoir judiciaire dans le processus d'évaluation des fonctionnaires de la police et l'inclusion des droits humains dans la formation des services de renseignement, arguant que ces mesures affaiblissent la fonction policière et favorisent une culture anti-Carabiniers auprès du public (Réponse des Carabiniers devant le conseil de sécurité nationale, 27 mars 1991).

¹⁴⁴Les Carabiniers sont les plus touchés par le rapport. C'est sur eux que pèse le plus grand nombre d'accusation de violations des droits humains (Cavallo, 1998)

Cependant, c'est le meurtre du sénateur Jaime Guzman en avril 1991 qui est le catalyseur des changements. Dans ce contexte post-autoritaire, il transforme la question de l'insécurité en un enjeu politique majeur accentuant d'avantage le clivage gauche-droite. Ce contexte polarisé montre une gauche incapable de gouverner le pays et de freiner la violence politique et une droite qui déploie des stratégies pour fragiliser le gouvernement et l'inciter à mettre en œuvre des solutions propres d'un régime autoritaire, telles que l'implantation de cellules de renseignements dédiées à la persécution politique ou l'utilisation du conseil de sécurité national pour que les forces armées reprennent le contrôle de la sécurité intérieure.

Dans ce contexte, les autorités civiles ré-agencent leurs priorités et déploient des stratégies pour focaliser l'action publique sur le combat frontal contre le terrorisme afin de pouvoir assurer la stabilité de transition démocratique (Acevedo, 2015, 66 ; Borquez, 2019, 65). Ils créent par voie administrative, un mécanisme pour assurer le contrôle des appareils policiers dit conseil coordinateur pour la sécurité publique¹⁴⁵. Dans un discours télévisé prononcé par le président de la République en décembre 1991 pour annoncer les mesures que le gouvernement a mis en place pour faire face à l'insécurité, il confirme cette relation de causalité entre le meurtre du sénateur et la création du CCSP améliorant le contrôle politique sur les forces de l'ordre :

« À la suite du cruel assassinat du sénateur Jaime Guzmán le gouvernement a créé, en avril dernier, le « Conseil coordinateur pour la Sécurité publique », dépendant du Président de la République et qui, par l'intermédiaire du Ministère de l'Intérieur, propose une planification stratégique et une coordination des politiques pour faire face au terroriste mises en œuvre par les Carabiniers et la police d'Investigations, dans le domaine de leurs compétences » (Intervention du président de la République du 9 décembre 1991, 2)

Un tel dispositif répond à la nécessité du gouvernement de faire face à de tels phénomènes dans le cadre des limites imposées par les règles de l'État de droit, attribuant la mission de la sécurité intérieure aux autorités civiles et aux forces de l'ordre. L'enjeu est majeur puisqu'il s'agit, d'un côté, de ne pas créer des services de renseignement dédiés à la persécution

¹⁴⁵Le décret 363 du 26 avril 1991 créé le conseil coordinateur pour la sécurité publique.

politique, à l'image de ceux qui existaient auparavant durant la dictature¹⁴⁶. Et, d'autre part, d'éviter l'utilisation du conseil de sécurité nationale, dispositif créé dans la CP de 1980 pour permettre aux forces armées et aux Carabiniers de participer dans les décisions appartenant à la sphère politique. Cette question devient donc vitale pour favoriser la consolidation démocratique et le président le mettra au premier plan dans son message présidentiel du 21 mai 1990¹⁴⁷ :

« Le terrorisme et la violence doivent être combattus et anéantis en démocratie par les méthodes de l'État de droit [...] Selon la constitution politique [...] ces tâches reposent sur les appareils policiers. Le gouvernement ne partage pas l'idée -suggérée par certains- de recréer pour ces fins des services spéciaux que la CP n'autorise pas [...] Je veux être très clair là-dessus, nous rejetons l'existence de cellules armées de renseignement ou d'une police secrète avec des prérogatives illimitées ; ce sont des méthodes incompatibles avec la démocratie » (Discours du 21 mai 1990, 25)

Le nouveau dispositif vise ainsi à combler un vide existant dans le cadre institutionnel de la police, hérité de la dictature en créant un mécanisme pour renforcer le contrôle politique sur les forces de l'ordre permettant au gouvernement de prendre les rênes de l'action publique en la matière. Cette question cruciale pour la consolidation démocratique sera reprise exactement dans les mêmes termes le 21 mai de l'année suivante (Discours présidentiel du 21 mai 1991, 18). Dans son deuxième message présidentiel -balisé par l'assassinat du

¹⁴⁶La centrale nationale de renseignement (CNI) a été abolie par le général Pinochet lui-même le 22 février 1990 par la loi 18.943. Le décret-loi 1878 de 1977 qui l'a créée, lui attribuait la mission de réunir toutes les informations et de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité nationale et lui conférait un statut militaire appartenant à la Défense Nationale, mais sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, c'est-à-dire dépendant directement du président de la République. Dans l'accomplissement de ses missions elle pouvait effectuer des gardes à vue dans les états d'exception constitutionnelle (état de siège et d'urgence)

¹⁴⁷C'est une ancienne tradition républicaine du pays existante depuis la CP de 1925. Elle sera reprise après la dictature et consiste au devoir du chef de l'État de présenter le compte rendu de son gouvernement devant le parlement le 21 mai de chaque année, date qui symbolise le début de la période législative. Ce discours dit « message présidentiel du 21 mai » est transmis par toutes les chaînes de télévision et de radio du pays. Il est l'expression de l'état politique du pays et montre les principaux défis du gouvernement.

sénateur Jaime Guzman¹⁴⁸ -, le président *Aylwin* prononce dans son discours 23 fois le mot terrorisme pour souligner sous diverses formules discursives, l'indispensable nécessité de faire face à un tel phénomène sous les limites imposées par les règles démocratiques :

« L'action contre le terrorisme ne peut et ne doit pas être synonyme de barbarie, de recours à la torture ou de traitements cruels, inhumains ou dégradants. Dans le cas contraire, la longue et douloureuse lutte menée par le peuple [chilien] pour regagner ses droits et ses libertés aurait été en vain. » (Discours du 21 mai 1991, 25)

Toutefois, dans un contexte marqué par des tensions politiques croissantes, les partis de droite (RN et UDI), considèrent que l'exécutif se trompe d'avoir supprimé en 1990 les cellules de persécution et de répression politique existantes durant la dictature. En effet, RN et l'UDI ressentent qu'ils font partie d'un secteur de la société chilienne menacé par la violence politique et proposent de reprendre ces méthodes propres d'un système de gouvernement autoritaire pour pouvoir anéantir efficacement le terrorisme.

L'extrait suivant ressorti d'un entretien du quotidien *el Mercurio* réalisé au président de RN en avril 1991¹⁴⁹ -le jour suivant de l'assassinat du sénateur *Guzman*-, cristallise bien ce sentiment de menace ressenti par les secteurs conservateurs de la société chilienne ayant soutenu la dictature, face à la montée du terrorisme :

« Il s'agit d'une attaque [le meurtre du sénateur Guzman] non seulement contre une personne individualisée, car au-delà de son énorme importance ce qui a été fait constitue une tentative pour intimider un secteur tout entier de la société [conservateurs], avoir dissous la centrale nationale de renseignement (CNI) est une erreur » (El Mercurio, 2 avril 1991, C2¹⁵⁰)

¹⁴⁸Un des idéologues civils de la CP de 1980 leader du parti de droite union démocratique indépendante (UDI), intransigeant défenseur de l'héritage de la dictature assassiné le premier avril 1991.

¹⁴⁹Andrés Allaman a fondé en 1987 rénovation nationale, parti politique dont il est devenu le président en 1990.

¹⁵⁰L'extrait de cet entretien est cité par Juan Pablo Acevedo (2015p. 72) dans son article portant sur le rôle de la droite politique sur les questions de la sécurité dans la période post autoritaire.

C'est donc dans ce contexte de tensions polarisant l'échiquier politique et pouvant mettre en danger le processus de transition démocratique que le gouvernement adopte un dispositif pour exercer un contrôle direct de la police -le CCSP-, pour faire face à la violence politique utiliser les dispositifs autoritaires (cellules de renseignement de la dictature et conseil de sécurité nationale). Ces élites transversales ayant les rênes du pouvoir, décident ainsi de mettre en œuvre un dispositif de contrôle politique sur la police, malgré les résistances au sein des partis de la Concertation encore traumatisés par le rôle qu'ont eu ces appareils dans la répression politique.

Mais les pressions ne proviennent pas seulement des partis de la droite. Elles se font ressentir au sein même de l'exécutif. Après l'assassinat du sénateur *Guzman*, le général Pinochet lui-même -chef de l'armée dans ce contexte post-autoritaire- demande de rencontrer le président de la République pour lui manifester ses préoccupations sur la question du terrorisme. Durant l'entretien qu'il a avec le président Aylwin, il menace de reprendre le contrôle de la sécurité intérieure si la situation s'aggrave :

« -Président- lui dit-il- les protocoles portant sur le renseignement nous disent qu'on va atteindre la phase D.

-Phase D ? -répète Aylwin intrigué - qu'est-ce-que c'est cela ?

-Terrorisme sélectif [lui répond Pinochet]. Des victimes sélectionnées pour créer de l'agitation sociale. Cette phase [lui souligne-t-il] précède la guérilla urbaine. (l'extrait de cette conversation est reproduit par Ascanio Cavallo, 1998 , 102)

Pour rendre compte des tensions grandissantes que produit une telle affirmation au sein du gouvernement l'auteur du livre « l'Histoire cachée de la transition » Ascanio Cavallo rajoute :

« A La Moneda [siège de l'exécutif] l'expression « phase D » se propage comme un frisson [...] les mots de Pinochet semblent suggérer un avertissement : [si cela continue] les militaires pourraient s'engager dans la lutte contre le terrorisme. »

On peut confirmer ce sentiment de fragilité et ce contexte marqué par l'instabilité, se propageant au sein du gouvernement dans un extrait d'un entretien que nous avons réalisé auprès du secrétaire exécutif du CCSP :

« Le gouvernement [...] sachant que si la violence politique continue à augmenter de manière incontrôlée, l'armée allait récupérer sa primauté et une image de pouvoir renforcé très difficile à surmonter [pour le gouvernement] pouvant se transformer en un obstacle pour la démocratie... » (Hugo Frühling¹⁵¹, ex-secrétaire exécutif du conseil coordinateur pour la sécurité publique, 2011).

Le nouvel instrument créé par l'exécutif pour contrôler les appareils policiers évite ainsi aux autorités civiles d'utiliser les dispositifs créés par la dictature pour assurer la sécurité nationale. Les pressions grandissantes des acteurs dictatoriaux pour utiliser de tels dispositifs obligent le nouveau gouvernement à légitimer le conseil de sécurité nationale, mécanisme que les autorités civiles considèrent antidémocratique car il attribue aux forces armées et de l'ordre un rôle politique.

D'emblée, le gouvernement tente aussi de mettre à mal la doctrine de la sécurité nationale, privilégiant la défense du système politique contre des menaces internes pesant sur un tel système et favorisant ainsi la subordination des citoyens à un État autoritaire pouvant bafouer leurs droits au nom de la sécurité de la nation (MacSherry, 2009).

Le deuxième trait du CCSP est qu'il constitue un mécanisme pour contrôler les appareils policiers qui est sous la tutelle directe du président de la République. Cette structure rattachée au chef de l'État est cohérente avec le cadre institutionnel de la police hérité de la dictature qui favorise une dépendance directe des forces de l'ordre du président de la République. En effet, la constitutionnalisation des fonctions policières et leur tutelle administrative auprès d'un ministère n'ayant pas de prérogatives sur la sécurité intérieure (le ministère de la Défense Nationale), favorise le contrôle politique direct du chef d'État.

Dans un tel contexte institutionnel, le dispositif conçu par le gouvernement prévoit que ce soit le ministère de l'Intérieur qui mène un tel contrôle politique à travers la coordination des polices. Le décret suprême est en fait un ordre venant du président de la République, visant directement les appareils policiers pour qu'ils se coordonnent à travers le ministère de

¹⁵¹ Le décret 1253 de novembre 1992, remplace le secrétaire exécutif du conseil Marcelo Schilling et nomme Hugo Frühling.

l'Intérieur. Le dispositif permet d'emblée de surmonter une limitation imposée par le cadre institutionnel de la police hérité de la dictature. Le numéro 1 dudit décret suprême 363¹⁵² est rédigé dans les termes suivants :

« Le Conseil Coordonnateur pour Sécurité Publique est créé comme un dispositif de conseil, dépendant du Président de la République qui, par l'intermédiaire du ministre de l'Intérieur, propose des mesures portant sur la planification stratégique et la coordination de politiques de sécurité publique liées au domaine du terrorisme menées par les Carabiniers et la police d'Investigations dans leur champ de compétences institutionnelles » (Numéro 1, décret 363, 1991)

D'autre part, ce dispositif incorpore dans sa structure de fonctionnement une cellule de renseignement des forces armées. Les mécanismes (légaux) de renseignements des forces armées sont ainsi intégrés dans cette petite cellule conçue pour réaliser des tâches de conseil au sein du conseil. Elle a plusieurs avantages pour la stratégie mise en œuvre par le gouvernement.

Premièrement, elle est sous le contrôle politique direct du secrétaire d'État de l'Intérieur et fonctionne uniquement sur demande du président de la République. Deuxièmement, étant donné qu'elle a été conçue pour accomplir des tâches de conseil, les forces armées ne participent pas directement dans le processus de prise de décisions, empêchant ainsi qu'elles puissent s'immiscer dans le domaine de la sécurité intérieure. Et finalement, cette inclusion limitée au rôle de conseil, permet d'inclure une revendication des partis de la droite dans ce contexte post autoritaire. Le numéro 7 du décret suprême 363 définit de la manière suivante cette cellule :

« Le comité consultatif pour le renseignement sera composé du secrétaire d'État de l'intérieur, des chefs des cellules de renseignement de chacune des trois branches de la Défense Nationale [...]. Ce dispositif fonctionne, à la demande du président du

¹⁵²Il s'agit d'un décret suprême, c'est-à-dire d'une instruction émise directement par le président de la République concernant ses prérogatives constitutionnelles. Cependant, pour éviter une responsabilisation directe retombant sur celui-ci, ce décret sera signé par le ministre de l'Intérieur Enrique Krauss quand il exerce les fonctions de vice-président, profitant de l'absence du président qui est en mission à l'étranger.

conseil coordinateur et lorsque le président de la République le requiert. » (Numéro 7, décret 363, 1991)

Le quatrième élément caractérisant ce dispositif est déterminé par sa fonction centrale qui consiste à coordonner l'échange d'information les deux forces de l'ordre (Carabiniers et la police d'Investigations). Il vise à recueillir des données fiables permettant de quantifier et de caractériser les phénomènes visés. Cette fonction est assurée par la division d'analyse, cellule spécialement adaptée pour vérifier les données de la police.

Les méthodes utilisées sont rudimentaires, mais effectives. Les productions de cette cellule spécialisée se nourrissent des statistiques apportées par les Carabiniers et la police d'Investigations¹⁵³. Il s'agit d'alimenter la prise de décision au niveau politique mais aussi au niveau opérationnel en utilisant un système d'information fiable. Les faits terroristes et ceux liés à la violence politique sont classés sous diverses formes et différents critères pour analyser leur comportement et leur évolution, selon les techniques et méthodes utilisées par ces organisations, leurs modes opératoires, ainsi que les lieux et les cibles privilégiées.

Il s'agit d'analyser les tendances que montrent les phénomènes visés de la manière la plus détaillée possible, pour pouvoir piloter l'efficacité de mesures appliquées et évaluer l'évolution de la force de frappe de chaque organisation subversive. On compte une dizaine de rapports très détaillés sur la question. Ils peuvent atteindre plus de 200 pages et montrent une quantité importante d'information recueillie entre 1991 et 1994.

Dans sa table des matières on peut dimensionner la quantité d'information recueillie concernant chaque organisation terroriste, telle que sa structure, ses modes de fonctionnement et de recrutement, leur capacité opérationnelle, la situation des membres qui ont été emprisonnés, les manières qu'ils ont d'opérer et le nombre de morts et de blessés que ses attaques ont provoqué. La profondeur des analyses et la grande quantité de dimensions travaillées montrent un travail efficace de coordination des responsables civils (Rapport conseil coordinateur pour la sécurité publique, février 1993).

¹⁵³Tous les tableaux affichés dans les rapports sur l'activité terroriste proviennent des faits constatés par les appareils policiers

A titre d'exemple, voici quelques tableaux permettant de visualiser la précision des informations obtenues. Sur la soustraction d'armement que les groupes radicalisés ont mené entre 1990 et 1992, on peut observer que les faits enregistrés par la police sont classés par secteurs (quadrants) dans la région métropolitaine (Santiago).

Tableau 6 : Distribution des soustraction d'armes selon secteur et année dans la région métropolitaine

Quadrant/Année	1990	1991	1992 (9 mois)	Total
Nord	32 (8.5%)	31 (7.6%)	19 (6.7%)	82 (7.7%)
Sud	82 (21.8%)	110 (27%)	90 (31.8%)	282 (26.4)
Orient	93 (24.7%)	82(22.1%)	64 (22.6%)	239 (22.4)
Ouest	58 (15.4%)	79 (19.3%)	40 (14.1%)	177 (16.6)
Centre	57 (15.1%)	40 (9.8%)	26 (9.2%)	123 (11.5)
Autre	55(14.6%)	66(16.2%)	44(15.5%)	165(15.4)
Total	377	408	283	1068

Sources : Rapport CCSP février 1993 construit sur les statistiques fournies par la police.

Ce rapport va conclure qu'il existe une tendance progressive à la concentration de la soustraction d'armes dans la zone sud orientale de la région métropolitaine. Cela permet aux analystes de soutenir qu'au fil des années ces organisations ont restreint leur aire d'action, réduisant ainsi leur emprise sur d'autres secteurs. À partir de ces estimations ils peuvent caractériser la force de frappe de chaque organisation. En effet, les armement qu'ils ont réussi à soustraire témoignant de leurs besoins matériels et de l'évolution de leur zone d'influence. Ces besoins permettent aux responsables ministériels et aux acteurs policiers d'anticiper les cibles et les modes opératoire qu'elles vont utiliser.

L'identification des terroristes est aussi quantifiée suivant le nombre d'arrestations réalisées par la police. Cette mesure permet aux décideurs de faire le suivi de l'évolution de leur processus de désarticulation, suivant l'importance des cadres arrêtés dans les structures visées. Ces arrestations permettent aussi de mesurer l'efficacité des appareils policiers selon l'impact estimé dans le processus de désarticulation pour chaque organisation, suivant leur taille et leur force de frappe.

Le regard est ici porté sur le nombre de détentions, mais aussi sur les caractéristiques des personnes qui sont arrêtées et la taille des organisations auxquelles ils appartiennent. Ces résultats permettent d'évaluer le degré de coordination des services de renseignement, leur capacité d'utiliser efficacement les informations qu'ils produisent et l'efficacité du travail opérationnel, sachant que les civils qui travaillent pour le ministère de l'Intérieur ont eu dans le passé des liens avec ces groupes.

Tableau 7 : Distribution des arrestations selon les organisations terroristes et l'année¹⁵⁴

Groupe/année	1990	1991	1992 (9 mois)	Total
Mapu-Lautaro	26 (21,7%)	34 (29,6%)	41 (40,6%)	101 (31%)
FMR	91 (75,8%)	73 (63,5%)	36 (35,6%)	200 (59,5%)
MIR	3 (2,5%)	8 (7%)	5 (5%)	16 (4,8%)
EGPPL	-	-	19 (18,8%)	19(5,7%)
Total	120	115	101	336

Ces informations nourrissent ainsi la prise de décision pour améliorer le contrôle politique sur niveau opérationnel, sous la direction d'Antonio Ramos psychologue socialiste et main droite de Marcelo Schilling, le secrétaire exécutif du conseil coordinateur. Elles témoignent d'un haut degré de coordination avec les appareils policiers, permettant de mettre en relation les investissements du gouvernement pour renforcer les appareils policiers et leur efficacité. Celle-ci n'est pas seulement mesurée en termes de quantité, mais aussi sur sa capacité à cibler la hiérarchie des structures visées. Chaque situation sera évaluée selon un processus minutieux et détaillé. Le rapport dont on a extrait les tableaux précédents, va résumer le travail réalisé de la manière suivante :

« L'avènement de la démocratie et les mesures mises en place pour contrer le terrorisme ont provoqué une crise croissante des organisations terroristes. Chacune d'entre elles a vécu de manière différente son processus de déclin. Néanmoins, certains

¹⁵⁴ Rapport du conseil coordinateur de sécurité publique (1993), disponible sur les archives publiques de l'université Alberto Hurtado : <https://archivospublicos.uahurtado.cl/index.php/presidente-patricio-aylwin-azocar-1989-1994>

traits généraux peuvent être dégagés [...] il s'agit d'un processus de perte progressive du soutien populaire [...] qui leur assurait auparavant leur influence idéologique et leur sécurité opérationnelle. L'amélioration de l'efficacité des mesures prises par le gouvernement en partenariat avec les forces de l'ordre, a permis d'augmenter les faits élucidés et d'emprisonner un nombre grandissant de cadres. Ce travail a diminué leur capacité opérationnelle, érodant leur stratégie pour préserver leur structure et accroître leur d'influence pour recruter des adhérents ». (Rapport conseil coordinateur pour la sécurité publique, février 1993, 2)

Cette conclusion coïncide avec les appréciations réalisées par les spécialistes de la question portant sur la perte progressive de dynamisme de telles structures subversives dans la période post-autoritaire. Pour Igor Goicovic (2010, 1), l'anéantissement rapide de ces organisations peut s'expliquer par l'effectivité du travail répressif mené par le gouvernement et leur perte progressive de soutien populaire. Cette situation est aussi soulignée dans les rapports analytiques réalisés par le ministère du secrétariat général de la présidence, portant sur les enjeux du gouvernement dans les différentes conjonctures qu'il traverse dans ce contexte post autoritaire.

Les productions réalisées par cette cellule pour faire face à la violence politique permettent d'illustrer le renforcement du contrôle politique sur les appareils policiers. Il cristallise aussi une conception précise de l'efficacité policière ancrée sur l'idée de quantifier les faits enregistrés (armement, faits commis, etc), ainsi que les activités policières réalisées et leurs résultats (fait élucidés, arrestations, soustraction d'armes et de matériel explosif). Cela permet de disposer des informations pour aider la prise de décision au niveau stratégique et opérationnel. Elles cristallisent aussi les capacités croissantes des appareils policiers pour quantifier leur travail en apportant des analyses pour travailler en coordination avec les acteurs civils.

Cependant, dès la fin de l'année 1991 les rapports analytiques montrent une préoccupation descendante pour la question du terrorisme. Ceci montre une capacité croissante du dispositif installé par le gouvernement pour améliorer l'efficacité de son travail de désarticulation des groupes subversifs. En revanche, il commence à exhiber une préoccupation ascendante sur

la question de la montée des délits, notamment la délinquance contre le patrimoine et de voie publique. Un rapport d'octobre 1991 montre cette nouvelle préoccupation :

« En plus d'avoir amélioré les capacités [matérielles] des appareils policiers et de leur avoir accordé la confiance et le soutien du Gouvernement, trois domaines d'action très précis et clairement différenciés ont été définis, dans lesquels l'action publique a été menée de manière décisive et simultanée : le terrorisme, le trafic de drogue et la criminalité. En fait, c'est dans ce dernier domaine où l'on a plus de difficultés. Personne ne peut ignorer que le terrorisme a diminué ostensiblement. » (Rapport analytique, 31 octobre 1991, ministère Secrétariat Général de la Présidence)

Cette tendance à s'occuper de plus en plus de la délinquance d'appropriation, s'observe au fur et à mesure que les problèmes liés à la violence commencent à être contrôlés. Le dispositif ne sert ainsi pas seulement à faire face aux phénomènes liés à la violence politique. Un document qui résume l'une des réunions du comité policier, cellule du conseil coordinateur pour la sécurité publique qui s'occupe du renseignement, aborde l'évolution de la délinquance d'appropriation dans les termes suivant :

« Les chefs de renseignement des forces de l'ordre ont réalisé une analyse de l'évolution de la délinquance contre le patrimoine [...] Pour les délits de voie publique, ils ont souligné que les "vol à main armée" ont expérimenté une croissance au cours du premier trimestre de 21% par rapport à la même période de 1991. » (Résumé réunion du comité consultatif de renseignement du 10 avril 1992)

Le changement de cible est en rapport direct avec l'évolution des préoccupations citadines sur la question de l'accroissement de la délinquance d'appropriation et de voie publique. Elle montre une évolution du dispositif et une utilisation pour diverses fins. On va analyser par la suite la direction de sécurité publique et des informations créée par la loi 19.212 en avril 1993 pour remplacer le conseil coordinateur pour la sécurité publique. Elle va jouer jusqu'à l'année 2003 un double rôle de dispositif de contrôle politique de la police sur son travail de renseignement, mais aussi sur son efficacité pour faire face à la petite et la moyenne délinquance.

Quand elle sera dissoute une partie de sa structure va être transférée à l'agence nationale de renseignement créée en 2004 par la loi 19.974, tandis que l'autre va être fusionnée avec un nouveau programme installé au sein du ministère de l'Intérieur s'occupant des politiques de contrôle et de prévention de la petite et la moyenne délinquance (on y reviendra).

Le conseil coordinateur pour la sécurité publique est créé pour améliorer le contrôle politique sur le travail opérationnel de la police. Dans un tel but il a un bras opérationnel qui est composé d'agents et d'informateurs recrutés ayant des relations avec ces les groupes subversifs ciblés. Dans un tel contexte, les informations qu'ils collectent sont contrastées avec celles obtenues par la police pour assurer le contrôle politique du travail opérationnel et de renseignement. Ces informations remontent au plus haut de la hiérarchie politique, permettant aux responsables ministériels de rediriger, le cas échéant, les pistes suivies par les chefs policiers.

Mais tout n'est pas que coopération et coordination. Tandis que la police d'Investigations avait créé en 1987 la brigade de renseignement policier (BIP) et collaboré dès le début de la période post-autoritaire avec le gouvernement de la Concertation, les Carabiniers en revanche ont créé la direction de renseignement des Carabiniers (DIPOLCAR¹⁵⁵) en 1990, sans informer le pouvoir exécutif (Vallejos, 2021). Toutefois, à partir de 1991 les Carabiniers sont obligés de coopérer avec l'exécutif dans la mesure où le décret suprême qui crée le conseil coordinateur pour la sécurité publique, précise les instructions directes du président de la République pour se coordonner avec les autorités civiles, à travers le ministère de l'Intérieur.

Ce dispositif est remplacé par la suite par une structure légale, la direction de sécurité publique et des informations (loi 19.212, 1993). Cette nouvelle structure est élaborée à l'image du conseil coordinateur pour la sécurité publique. Cependant, elle est polyvalente dans la mesure où elle a des fonctionnalités mieux adaptées au contrôle du travail policier portant sur la petite et la moyenne délinquance.

Dans son article initial il est prescrit que le ministre de l'Intérieur coordonne les forces de l'ordre. Pour accomplir un tel objectif, la direction de sécurité publique et des informations

¹⁵⁵Direction de renseignement policier des Carabiniers (DIPOLCAR).

produit les analyses pour que le gouvernement puisse formuler des politiques portant sur les comportements terroristes et délinquants :

« Le ministre de l'Intérieur coordonne les activités des organes de sécurité publique intérieure, dans ce but la direction de sécurité publique fournit les informations, les études, les analyses et les appréciations pour que le gouvernement puisse formuler des politiques et adopter des mesures et des actions spécifiques liées aux comportements terroristes et délinquants pouvant éroder la sécurité intérieure. Pour atteindre un tel objectif, les forces de l'ordre lui fourniront des informations. » (Article 1, loi 19.212, 1993)

La direction de sécurité publique a donc pour fonction essentielle d'être une cellule de coordination des informations fournies par la police lui permettant de proposer des programmes et des plans portant sur la sécurité publique et le maintien de l'ordre. Pour ce faire, la direction compte avec trois grandes structures : le comité consultatif pour le renseignement qui regroupe tous les organismes de la sécurité intérieure et de la défense nationale pouvant y contribuer ; la direction d'analyse et de planification qui est chargée de rassembler toutes les informations requises pour produire du renseignement ; et une troisième structure dite de coordination ayant pour mission de tisser les liens directs avec les appareils policiers.

La direction de coordination est sous la responsabilité de Patricio Tudela, un docteur en anthropologie de l'université de Bonn en Allemagne, qui va superviser et contrôler les actions et les mesures entreprises par les forces de l'ordre, se transformant par la suite en un homme clé pour comprendre l'évolution desdits rapports et leur résultats politiques (Tudela, 2019).

Une production initiale de la direction de sécurité publique correspond à des statistiques sur l'évolution des faits constatés par la police, parmi lesquels les délits contre le patrimoine se transforment progressivement en une priorité pour le gouvernement. Les sondages réalisés par les *think tanks* proches des idées de la droite impacte les décisions des autorités civiles, dans la mesure où ils montrent un rapport entre les perceptions sur l'évolution de la délinquance et l'accroissement des inquiétudes citadines.

Le sentiment d'insécurité, lié dans la période dite de transition à la violence politique, commence progressivement à être remplacée par la délinquance d'appropriation au fur et à mesure que le terrorisme décline. Le centre d'études publiques et la firme de sondage ADIMARK réalisent des sondages qui montrent qu'à partir 1993 le sentiment d'insécurité est lié de plus en plus aux perceptions citoyennes sur l'évolution de la délinquance. Selon ces enquêtes, 59% des interrogés pensent que la délinquance a augmenté par rapports à l'année précédente et 75% perçoit qu'elle est aussi plus violente (Lazreg, 2016 : 99).

Les statistiques des faits constatés par la police montrent de leur côté une montée du taux de plaintes des vols avec violence jusqu'à 1991. Plus précisément, entre 1988 et 1991 le taux de délinquance va augmenter de 29%, de 476,4 à 612, 7 vols pour 100 000 habitants (Lazreg, 2016, 103, tableau X). Les faits constatés par la police vont augmenter de 57% entre 1997 et 1993 toute catégorie confondue (Frühling, 1998, 94).

Au fur et à mesure que le terrorisme commence à décroître, les autorités civiles vont prendre de plus en plus en compte l'évolution des délits contre le patrimoine. Ce changement de cible se produit progressivement. Il va cependant se concrétiser lors d'une première demande du président de la République portant sur l'évolution de la délinquance. La DISPI qui vient d'être créée réalise une analyse sur l'évolution des vols, des larcins et des homicides constatés par la police. Cette analyse et le tableau qui l'accompagne seront intégrés dans le dernier message présidentiel du 21 mai 1993, ce qui montre l'importance croissante accordée par le gouvernement à cette question. Dans un tel contexte, Aylwin reproduira intégralement les arguments mis en avant par le directeur des Carabiniers dans son compte rendu à la nation. A travers ce recours, il veut montrer objectivement l'amélioration des moyens pour la police que le gouvernement a mis en place :

« Après trois ans de gouvernement, les effectifs des carabiniers ont augmenté de plus de cinq mille. Grâce à cela nous avons pu améliorer le personnel dans 1076 stations de police. On envisage encore l'inauguration de 12 infrastructures nouvelles pour mieux protéger les citoyens. Le budget des Carabiniers a été presque doublé en 1993. De plus les ressources en monnaie étrangère ont également été augmentées, avec ces moyens on a pu satisfaire nos besoins technologiques et remplacer une partie de notre

parc véhiculaire » (cité par le président dans son message présidentiel du 21 mai 1993 : 9-10)

Dans son allocution le président va mettre en relation cette augmentation des moyens pour la police et l'amélioration de son efficacité. Il va ainsi montrer l'évolution des statistiques administratives pour les délits contre le patrimoine et les homicides pour montrer que l'efficacité policière s'est améliorée. Suivant l'explication qu'il va soulever, la réduction des délits commis s'explique par une amélioration des taux d'élucidation et une augmentation des personnes condamnées :

« Cette augmentation des moyens de la police s'est traduite par une amélioration de leur efficacité tant du point de vue des délits élucidés que des délinquants condamnés, provoquant ainsi une baisse des délits qui ont été commis. Selon les statistiques administratives des Carabiniers les vols, les larcins et les homicides ont évolué de la manière suivante : »

DÉLITS	1990	1991	1992
Vols	76.709	81.604	74.182
Larcins	19.118	18.205	15.457
HOMIC	385	335	284

Source : message présidentiel 21 mai 1993, 10

4.2 Amélioration des moyens pour la police

La deuxième stratégie déployée par le gouvernement est celle de renforcer le soutien aux forces de l'ordre, et cela malgré la méfiance ressentie à leur égard par les élites politiques au sein de la Concertation et les démonstrations encore fréquentes des Carabiniers se voulant autonome à l'égard des pouvoirs publics. Les situations qui montrent que les Carabiniers revendiquent cette indépendance vis-à-vis du pouvoir politique abondent. À titre d'exemple, on peut citer quelques-unes pour montrer les conséquences que celles-ci ont pour les autorités civiles.

Au premier chef, le refus du rapport *Rettig* portant sur les violations des droits humains commises par les forces de l'ordre elles-mêmes durant la dictature. La création en 1990 d'une

cellule de renseignement sans prévenir le pouvoir politique d'une telle décision, alors que les faits de violence politique se multipliaient. Les multiples occasions où les hauts fonctionnaires de la police font lobby auprès des partis de droite pour éviter le retour des Carabiniers sous la tutelle du ministère de l'Intérieur.

C'est à propos des tensions entre pouvoir politique et police que les responsables gouvernementaux vont agir en toute indépendance des logiques partisans. Il cristallise leur décision de surpasser de tels conjonctures, pour mener à bien le processus de transition démocratique. Il s'agit donc d'une décision mise en œuvre par les autorités civiles qui répond à une stratégie allant bien au-delà de l'insubordination des Carabiniers envers les pouvoirs publics. Cette forte conviction politique et leur indépendance à l'égard des partis qui intègrent la Concertation pour la mettre en œuvre a été caractérisée par l'idée de « parti transversal »¹⁵⁶ que nous avons déjà soulevé.

Leur nécessité de renforcer le contrôle sur les forces de l'ordre afin d'augmenter leur emprise sur l'action publique pour faire face à la violence politique qui déstabilisent ce contexte post autoritaire, les oblige à mener une politique détachée des croyances partisans. Pour ce faire, les autorités civiles jugent qu'il faut prioriser un ensemble de stratégies, dont l'une d'entre elle consiste à renforcer le soutien discursif et matériel des forces de l'ordre. L'extrait suivant, portant sur une réflexion menée par l'un des ministres du gouvernement Aylwin, permet de contextualiser cette conviction politique propre aux autorités civiles de l'époque :

« L'expérience de 17 ans [de dictature] a produit chez les partis de la Concertation une attitude viscérale de méfiance et d'antagonisme à l'égard de la fonction policière et surtout vis-à-vis des Carabiniers [...] Malgré cela, le ministre de l'Intérieur a renforcé la police pour favoriser leur réagencement opérationnel [...] L'assassinat du sénateur Guzmán ainsi que les risques associés à la multiplication de telles attaques, pouvant déstabiliser la démocratie encore fragile, nous ont obligé à entreprendre une réflexion au sein du gouvernement [...] Ces faits, malheureusement trop fréquents, ont démontré

¹⁵⁶Hidalgo (2011, 75-77) conceptualise l'idée d'une influence diminuée des logiques partisans de la Concertation sur ces élites politiques ayant les rênes du pouvoir au sein du gouvernement Aylwin, en utilisant l'expression « parti transversal » pour mettre en avant l'idée qu'elles agissent d'une manière supra-partisane montrant ainsi leur indépendance grandissante vis-à-vis des croyances des partis de la coalition.

que le terrorisme ne s'était pas terminé avec l'avènement de la démocratie. Il était indispensable d'y faire face avec un maximum de vigueur. » (Boeninger, 1991 :425-26)

D'autres raisons poussent les autorités civiles à choisir cette stratégie consistant à renforcer les appareils policiers. A leurs yeux, la police est l'instrument dont se dotent les démocraties pour assurer la sécurité intérieure, tel que le montre l'extrait d'un rapport élaboré par le secrétaire exécutif du conseil coordinateur pour la sécurité publique portant sur un sondage appliqué par l'université catholique du Chili dans les quartiers défavorisés, portant sur les perceptions citoyennes de la police :

« ...90% des personnes consultées dans ce sondage souhaitent plus de carabiniers dans les rues et plus de commissariats dans leurs quartiers. La moitié des interviewés (50%) considère que la police a une importance cruciale pour améliorer la justice. Cependant, la qualité des services d'accueil dans les commissariats pour recevoir les plaintes du public est considéré comme déficitaire, constatant que plusieurs faits ne sont pas constatés et ne sont pas traités par la justice. De plus, les arrestations par suspicion sont perçues par la population comme abusives. » (Hugo, Frühling, Rapport sur enquête appliquée sur les perceptions de la police par l'université catholique, 6 avril 1993)

Malgré cela, pour l'exécutif il est prioritaire de mettre en avant la légitimation du système démocratique pour faire face à la délinquance. En effet, la consolidation démocratique peut être mise à mal par l'apparition de nouveaux problèmes que la population pourrait associer à son avènement, tels que la violence et la délinquance. Les analyses développées par le gouvernement en la matière montrent le constat que font les autorités civiles de l'époque sur cette association entre insécurité et démocratie, pouvant éroder la légitimité d'un tel régime :

« Dans les processus de consolidation démocratique le public a du mal à différencier le processus de légitimation des institutions politiques en démocratie encore en construction [le texte fait allusion au rôle différencié de la police et des forces armées] et les phénomènes pouvant se produire au cours d'un tel processus. Il existe une propension à blâmer la démocratie en lui associant des phénomènes négatifs [...] L'idée que la démocratie cause le crime et l'insécurité peut facilement

se généraliser, surtout si le public attribue plus d'efficacité au régime dictatorial sur la lutte contre la violence, tel que le montrent les enquêtes sur la question. »
(Rapport analytique, ministère secrétariat de la présidence, décembre 1991, 3)

Les autorités civiles considèrent que cette situation peut contribuer à éroder le processus de consolidation démocratique. Elle est jugée propice pour que les forces armées s'immiscent dans les questions portant sur la sécurité intérieure, contribuant ainsi à affaiblir le gouvernement et par ricochet le processus de transition dans ce contexte post-autoritaire :

« Ce climat d'insécurité généralisée commence à entrouvrir les portes pour que [...] les forces armées se prononcent sur cette question et participent à la sphère politique, provoquant ainsi l'affaiblissement du pouvoir civil [...] » (Rapport analytique, ministère secrétariat de la présidence, décembre 1991, 3)

Les autorités gouvernementales constatent ainsi qu'un tel contexte menaçant pour la transition démocratique est en œuvre et que les chefs militaires sont désormais en train de déployer une stratégie pour tenter de renforcer leur pouvoir fragilisé par le changement de régime :

« ...l'initiative unilatérale adoptée par le chef de la garnison de Santiago de rencontrer les banquiers pour les avertir d'une croissance des activités criminelles [...] ; et encore, les déclarations publiques du chef d'état-major de la Défense Nationale, affirmant que si les services de police sont débordés [par le terrorisme et la violence politique], alors le conseil de sécurité nationale pourrait décider de mettre en place l'état d'urgence. » (Rapport analytique, ministère secrétariat de la présidence, décembre 1991, 3)

Ces déclarations reflètent une stratégie des acteurs militaires pour exercer le rôle qui leur avait été attribué par la CP de 1980 à travers le conseil de sécurité nationale. Le cas échéant,

la loi portant sur les états d'exception leur confère un contrôle total sur la situation, pouvant leur déléguer la totalité des prérogatives du président de la République¹⁵⁷.

Cette stratégie traduit en fait une tentative pour reprendre le rôle politique qui leur a été conféré par la CP de 1980 au sein du conseil de sécurité national. Toutefois, les réformes de 1989 ont rajouté un membre civil (le contrôleur général) parmi les membres dudit conseil permettant d'assurer la parité avec les membres militaire (ils avaient auparavant la majorité absolue). Les réformes ont introduit aussi une nouvelle règle de la majorité absolue pour prendre les décisions. Ces changements ont de surcroît, affaibli le pouvoir des forces armées diminuant leurs prérogatives pour imposer de telles décisions.

Il s'agit donc d'une conjoncture qui balise l'agenda politique dans ce contexte post-autoritaire reflétant une stratégie des acteurs militaires pour utiliser cette situation marquée par l'insécurité grandissante à leur profit. Cette stratégie vise donc à renforcer leur pouvoir (affaibli) et à éroder celui du gouvernement. Elle est réussie, dans la mesure où les responsables politiques du gouvernement lui accordent un effet sur les perceptions de citoyens pouvant inciter les discours autoritaires critiquant l'efficacité du gouvernement démocratique pour faire face à la violence :

« Cette réaction [du public] prend souvent des traits extrêmement autoritaires [...], en exigeant [aux responsables politiques] une "main de fer", voire-même l'application de la peine de mort, et en applaudissant la répression brutale contre les délinquants (réactions en contradiction pour les autorités civiles avec un état de droit démocratique). Si cette situation n'est pas freinée, elle va propager la perception que le gouvernement n'a pas les capacités pour contrôler de tels phénomènes [...] cette perception généralisée que le problème échappe au contrôle des autorités civiles peut ainsi se propager et contaminer la perception tout entière du gouvernement. » (Rapport analytique, ministère secrétariat de la présidence, décembre 1991, 2)

¹⁵⁷L'article 4 de la loi 18.414 de 1985 portant sur les états d'exception est rédigé de la manière suivante : « Une fois déclaré l'état d'urgence, les pouvoirs conférés au président de la République peuvent être délégués, totalement ou partiellement, aux chefs de la Défense nationale que celui-ci désigne... ».

Cette perception des effets associés à la participation politique croissante des forces armées sur les questions portant sur la sécurité intérieure, pousse cette « élite transversale » à renforcer et soutenir les appareils policiers d'un point de vue financier que discursif. Il s'agit en fait d'une question cruciale pour la démocratie reflétant le besoin politique du gouvernement de faire face efficacement aux phénomènes de violence, en utilisant les instruments et les méthodes de la démocratie pour y parvenir.

L'échec sur cette question cruciale pour la démocratie, justifie selon le secrétaire du CCSP que la « *Concertation et le gouvernement soient uniquement dédiés à affronter le terrorisme et la violence politique* ». Elle peut produire à leur yeux un effet sur l'accroissement du pouvoir des militaires, pouvant être irréversible : « *si la question continue à augmenter de manière incontrôlée, les forces armées allaient récupérer son image de pouvoir renforcée très difficiles à surmonter* ». L'enjeu central pour les élites politiques du gouvernement est de consolider le processus de légitimation des institutions démocratiques¹⁵⁸, ceci requiert de leur engagement pour faire face à ce contexte menaçant.

Dans un tel contexte, il est impératif que le gouvernement améliore l'efficacité des appareils policiers et cela malgré leur manque de contrôle politique favorisé par les règles héritées de la dictature. Il s'agit visiblement d'un engagement stratégique incertain, d'un saut dans le vide, dont les résultats sont cependant jugés comme essentiels pour le processus de consolidation démocratique. Les responsables politiques justifient ainsi ce soutien par la nécessité d'accroître les moyens de la police pour compenser une situation jugée dégradée :

Toutefois, [...] nous avons incontestablement renversé la tendance observée dans la période antérieure [la dictature] d'une dégradation [matérielle] systématique des appareils policiers. Les tableaux ci-joints dans ce rapport montrent bien le renversement de cette évolution [...] Par ailleurs, le gouvernement a placé toute sa confiance dans l'action des Carabiniers et la police d'Investigation. En plus d'avoir amélioré les moyens des appareils policiers, la confiance et le soutien des autorités

¹⁵⁸Même si le cadre institutionnel des Carabiniers et de la police d'Investigations ont été créés par le régime dictatorial, le fait de confronter les problèmes liés à la sécurité avec les appareils policiers est une règle démocratique indispensable à mettre en avant dans ce contexte post autoritaire.

civiles ont été une priorité pour l'exécutif. (Rapport analytique, ministère secrétariat de la présidence, octobre 1991, 3)

Dans les sections précédentes nous avons montré que les forces armées et notamment les Carabiniers ayant les rênes du pouvoir durant la période dictatoriale avaient au contraire augmenté leurs moyens (Scheetz, 1990, 244), malgré les successives crises économiques des années 1980 et la réduction des dépenses publiques que le gouvernement dictatorial avait menées dans un tel contexte. De ce point de vue, il s'agit bien d'une stratégie des autorités civiles démocratiques leur permettant en même temps d'augmenter leur contrôle sur les forces de l'ordre et d'accroître l'efficacité policière face aux phénomènes délinquants.

Cette stratégie centrée sur la croissance des ressources pour la police traduit aussi une conception précise de l'efficacité policière, centrée sur une vision mécanique des changements, arguant que leur présence sur le territoire améliore d'emblée son efficacité. Quelques jours avant les annonces faites par le président de la République pour renforcer la sécurité intérieure (9 décembre 1991), les documents internes du gouvernement qui circulent entre les mains des responsables politiques proposent de souligner dans la communication politique cet accroissement des moyens pour la police dans les termes suivants :

« [il faut] présenter l'ensemble des mesures et actions gouvernementales de manière pédagogique, en expliquant les effets obtenus. Beaucoup de gens ne comprennent pas l'importance d'augmenter les effectifs de la police. Dans un tel contexte, il serait peut-être porteur d'expliquer l'effet dissuasif des rondes et patrouilles plus fréquentes et recouvrant une aire plus large dans les villes. » (Rapport analytique, ministère secrétariat général de la présidence, 6 décembre 1991)

Malgré cette volonté politique grandissante des autorités civiles pour augmenter les ressources policières durant la première moitié des années 1990, les Carabiniers mettent en œuvre une « diplomatie silencieuse » (Frühling, 1998 : 99), montrant leur non-conformité avec les moyens octroyés par les autorités civiles. Les hauts fonctionnaires de la police considèrent ces moyens comme insuffisants pour combler les besoins des Carabiniers concernant leurs salaires -considérés par ces élites sectorielles encore trop bas-, le manque

d'infrastructure et d'équipement mais aussi le paiement des heures supplémentaires dû à la surcharge de travail provoquée par ce contexte d'insécurité grandissante.

Gabriel Ormeño, l'ex-sous-directeur de la police qui a réalisé un travail efficace de lobby auprès des partis de droite pour neutraliser les réformes au cadre institutionnel de la police permettant de renforcer leur contrôle politique, s'exprime en tant que policier retraité de la manière suivante sur la question des moyens :

« Ce qui inquiète et beaucoup ! les citoyens et bien sûr les chefs et hauts fonctionnaires de police à la retraite, c'est que malgré la croissance de la délinquance et de l'insécurité qu'elle provoque, on insiste à mettre en avant une stratégie d'affaiblissement de la capacité opérationnelle des Carabiniers en ne lui attribuant pas suffisamment de ressources. » (Renforcer les Carabiniers, quotidien "El Diario", 13 juillet 1995, 2, cité par Frühling 1998 : 99)

Il faut comprendre ce bilan défavorable sur un plan comparatif. La stratégie des Carabiniers est ancrée sur la comparaison permanente avec la police d'Investigations. La police civile a obtenu en effet comparativement beaucoup plus de moyens que les Carabiniers. Selon les données budgétaires fournies par Hugo Frühling, les moyens octroyés aux Carabiniers entre 1990 et 1996 affichent une croissance de 93%, tandis que ceux accordés à la police d'Investigation représentent une montée de 127% (Frühling, 1998 : 99 tableaux 3 : Évolution des subventions fiscales de la police).

Malgré ces tensions entre les Carabiniers et le pouvoir exécutif, l'adhésion intéressée des Carabiniers envers ce soutien des autorités civiles et leur rapprochement du gouvernement dans le conseil coordinateur pour la sécurité publique, s'explique en partie par un contexte menaçant pesant sur les Carabiniers où les forces armées veulent intervenir dans le domaine de la sécurité intérieure si les services de police se voient surpassés par la violence politique.

Ce contexte menaçant pour la police, pousse les Carabiniers à renforcer leur pouvoir et à profiter de cette conjoncture qui leur est favorable marquée par le soutien inconditionnel de l'exécutif, pour consolider leur emprise sur ce domaine de l'action publique (la sécurité intérieure), leur permettant de neutraliser ses anciens alliés dans le gouvernement dictatorial

transformés dans ce contexte post-autoritaire en une menace qui les empêche de renforcer leur emprise sur la sécurité intérieure.

Sur cette question, quelques années auparavant la sécurité intérieure était en effet assurée en partenariat avec les forces armées sous l'emprise grandissante de la doctrine de la sécurité nationale, superposant sécurité intérieure et extérieure. C'est donc dans ce contexte, caractérisé par une rivalité grandissante entre les uns et les autres que les Carabiniers multiplient leurs stratégies pour renforcer leur pouvoir afin de protéger leur juridiction des attaques croissantes des forces armées. Les menaces des forces armées se multiplient d'ailleurs sur diverses dimensions portant sur la sécurité intérieure tel que le constate ce haut fonctionnaire du gouvernement :

« ...l'année 1989 [en pleine transition à la démocratie] il y aura un braquage à une bijouterie qui aboutira au meurtre du propriétaire [...] cela a incité certains généraux [des forces armées] à insister sur la nécessité que les forces armées reprennent les patrouilles dans les rues. Les Carabiniers s'y opposeront fermement ce qui enclanche des tensions grandissantes entre les forces armées et les Carabiniers et le gouvernement [c'est encore Pinochet le chef de l'État]. » (Hugo Frühling, Secrétaire exécutif du conseil coordinateur de sécurité publique, 2012).

Malgré la méfiance généralisée ressentie par les partis de la Concertation envers les appareils policiers, et les objectifs parfois contradictoires que poursuivent les uns et les autres durant cette première configuration -d'une part les Carabiniers tentent de renforcer leur pouvoir face à l'armée et au pouvoir exécutif, d'autre part le gouvernement de renforcer leur contrôle politique sur les appareils policiers et d'écarter les forces armées des tâches portant sur la sécurité intérieure-, les relations politico-policières sont caractérisée sur l'enjeu de contrer le terrorisme par l'entente.

Dans un tel contexte en dépit des multiples tensions et conflits, les autorités politiques de l'époque priorisent un plan de « renforcement » des Carabiniers et de la police d'Investigations (Boeninger, 1997, 425). En 1990 le gouvernement augmente de 4400 les agents de police des Carabiniers, puis encore de 2000 en 1992, passant de 30.559 à 36.759

effectifs, soit une croissance de 20%. Entre 1990 et 1994, le budget des Carabiniers grimpe de 50%, il va toutefois atteindre un score de 93% en 1996.

4.3 Des réformes législatives pour améliorer l'efficacité dans la lutte contre le terrorisme et la délinquance

Jusqu'à présent, nous avons constaté l'émergence d'un climat d'insécurité dans le Chili post-autoritaire (Hoeker, 1992, Lazreg, 2016). Celui-ci a balisé les stratégies mises en œuvre par les acteurs dans ce contexte post-autoritaire. Il s'agit d'un contexte que les autorités civiles de la nouvelle majorité jugent menaçant, dans la mesure où l'inefficacité opérationnelle des appareils policiers pour contrer les phénomènes délinquants, peut impacter le processus de transition démocratique qu'ils envisagent mener à bien (Borquez, 2019, 61).

Dans ce contexte marqué par une insécurité croissante, nous allons souligner deux aspects concernant la dimension législative des changements. Le premier est lié à la nécessité du pouvoir exécutif de renforcer le contrôle politique sur les administrations policières, afin de pouvoir mener à bien leurs objectifs politiques d'aborder les phénomènes de délinquance efficacement avec les instruments d'un régime démocratique. Le deuxième élément est lié à l'ensemble de réformes législatives permettant de faire face à de tels phénomènes de violence avec un cadre légal qui respecte l'État de droit.

Tel que nous l'avons déjà précisé dans la section précédente, le décret qui a créé le CCSP est le résultat de la stratégie suivie par le gouvernement consistant à donner des instructions aux appareils policiers pour se coordonner avec le pouvoir exécutif à travers le ministère de l'Intérieur. Ce dispositif privilégie l'échange d'informations pour aider la prise de décision au niveau politique. Il incorpore aussi un volet opérationnel, permettant au pouvoir politique d'exercer une emprise grandissante sur l'action policière.

Cependant, ce besoin des pouvoirs publics de renforcer le contrôle politique sur les forces de l'ordre va bien au-delà de la création de mécanismes administratifs pour détourner les règles héritées de la dictature. Les autorités civiles ont besoin en effet de modifier le cadre légal régissant la police, dans le but de faire revenir les forces de l'ordre sous la tutelle du ministère de l'Intérieure. L'examen plus approfondi de tels tentatives de réformes portant sur le cadre

institutionnel régissant la police, nous permet de regarder de plus près les stratégies suivies par les acteurs politiques et policiers.

4.3.1. Réformer le cadre institutionnel de la police pour renforcer le contrôle politique

Durant le mandat du président Aylwin, on compte cinq tentatives pour changer les règles régissant le fonctionnement de la police. Un projet de loi visant à institutionnaliser le conseil coordonnateur pour la sécurité publique. Une réforme de la structure du ministère de l'intérieur pour créer un secrétariat d'État en son sein prenant en charge la direction fonctionnelle de la police sans changer la tutelle administrative du ministère de la Défense Nationale. Une autre tentative portant sur le changement de ministère ayant la tutelle des forces de l'ordre, la création d'une direction pour la sécurité publique et les informations au sein du ministère de l'Intérieur, et enfin une réforme portant sur la loi organique constitutionnelle des Carabiniers (et des forces armées).

Pour conclure nous pouvons souligner l'approbation d'une nouvelle loi organique constitutionnelle portant sur le gouvernement et l'administration régionale, visant à réglementer les prérogatives du préfet (el Intendente), lui accordant des responsabilités sur le maintien de l'ordre au niveau régional (article 2 b¹⁵⁹ loi 19.974).

¹⁵⁹Veiller pour la tranquillité, l'ordre public et la protection des personnes et des biens sur le territoire de sa juridiction.

Figure 8 : Projets de loi pour réformer le cadre légal de la police

Inputs direction politique	Outputs Congrès	Résultat politique
<ul style="list-style-type: none"> • Décret 363 conseil coordinateur S.P (26/04/1991) 	<ul style="list-style-type: none"> - 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordination police menée par acteurs civils
<ul style="list-style-type: none"> • Réforme créant conseil coordinateur S.P. (21/10/1991) 	<ul style="list-style-type: none"> • Refus parlement 	<ul style="list-style-type: none"> • Échec politique institutionnalisation coordination civile police
<ul style="list-style-type: none"> • Réforme créant secrétariat d'État S.P ayant contrôle politique police (20/11/1991) 	<ul style="list-style-type: none"> • Refus parlement 	<ul style="list-style-type: none"> • Echec contrôle politique police
<ul style="list-style-type: none"> • Réforme L.O.C. F.F.A.A. et Carabiniers (26/03/1992) 	<ul style="list-style-type: none"> • Refus au parlement, pressions grandissante pour l'empêcher 	<ul style="list-style-type: none"> • Echec politique diminution autonomie police
<ul style="list-style-type: none"> • Reformes tutelle police (03/1992) 	<ul style="list-style-type: none"> • Lobby au parlement 	<ul style="list-style-type: none"> • Echec contrôle politique police
<ul style="list-style-type: none"> • CP et LOC réforme Préfet, 11/11/1992; 1993 	<ul style="list-style-type: none"> • Approuvée parlement 	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporation prérogative sur maintien de l'ordre préfet
<ul style="list-style-type: none"> • Direction de sécurité publique et des informations (30/04/1993) 	<ul style="list-style-type: none"> • Observations 	<ul style="list-style-type: none"> • Institutionnalisation coordination police ancrée sur information

L'institutionnalisation du conseil coordinateur pour la sécurité publique, est la première tentative de réforme légale proposée par le gouvernement, permettant de renforcer le contrôle politique sur la police. Cette réforme rajoute une prérogative supplémentaire audit conseil, consistant à produire lui-même des informations concernant le renseignement (article 4). Les Carabiniers à travers le général *Ormeño* -sous-directeur de la police- s'y opposeront fermement, argüant que le rôle de renseignement est réservé constitutionnellement aux services spécialisés de la police. Sous l'influence des Carabiniers, les partis de droite ne lui accordent pas leur soutien et le projet de loi ne voit pas le jour (Cavallo, 1998 ; Frühling, 1998a).

La deuxième tentative de réforme est un projet de loi créant un nouveau secrétariat d'État pour la sécurité publique et les informations auprès du ministère de l'Intérieur. Il s'agit de mettre en avant le rôle dudit ministère concernant la sécurité intérieure par le biais duquel le président délègue ses prérogatives sur ce domaine de l'action publique. Dans un discours télévisé en décembre 1991 portant sur les mesures prioritaires pour le gouvernement pour

renforcer la sécurité, *Aylwin* annonce ce nouveau projet de loi qui renforce le rôle du ministère de l'Intérieur sur la sécurité intérieure.

Il établit dans l'avant-projet de loi, que ce nouveau secrétariat d'État a pour mission la direction fonctionnelle des forces de l'ordre et propose de maintenir leur tutelle administrative auprès du ministère de la Défense. Ce secrétariat est opérationnel et administrativement autonome de tous les organes de l'État et ses missions concernent le renseignement à l'image du rôle attribué au conseil coordinateur pour la sécurité publique (article 2). Sa structure est d'ailleurs très semblable au conseil. Ce modèle mixte de contrôle politique a été proposé par le pouvoir exécutif à l'image de l'expérience espagnole concernant la *guardia civil* (Frühling, 1998, 102).

Les besoins grandissants du gouvernement pour renforcer le contrôle politique sur les appareils policiers vont se cristalliser encore en 1992, à travers un nouveau projet de loi, proposant cette fois le retour des forces de l'ordre sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et une réforme à la loi organique constitutionnelle des Carabiniers pour réduire leur autonomie vis-à-vis des autorités civiles. Pour ce faire, le gouvernement entreprend une stratégie pour transformer le dossier de la sécurité en un défi national, c'est à dire une affaire à laquelle l'État doit impérativement faire face, de manière transversale, pour favoriser la réconciliation nationale et la paix sociale dans ce contexte post-autoritaire.

Il s'agit d'une question jugée par cette élite transversale d'une importance vitale pour mener à bien le processus de transition démocratique. Selon le président de la République, elle doit rassembler tous les partis de l'échiquier politique pour accomplir un objectif qui leur est commun de faire face à la violence avec efficacité (discours présidentiel, 21 mai 1992, 21). Le président de la République va ainsi tenter de déployer une stratégie permettant d'installer l'enjeu de la sécurité comme une politique d'État, concernant l'ensemble des partis de l'échiquier politique. En mars 1991 il va convoquer tous les partis de l'échiquier politique pour leur demander leur collaboration dans la lutte contre les phénomènes délinquants (annonces du président pour faire face à la violence du 9 décembre 1991 :1-2).

L'objectif politique est double, renforcer le travail pré-législatif pour favoriser les consensus sur les réformes proposées par le gouvernement, installant ainsi cette priorité

gouvernementale au sein du pouvoir législatif. L'opération menée par le pouvoir exécutif semble afficher un succès lorsque le Sénat crée une commission spéciale pour aborder cette question (annonces du président du 9 décembre 1991, 2). Malgré cela, les réformes au cadre institutionnel de la police rencontrent une ferme opposition du Sénat (notamment des sénateurs désignés et de l'UDI), qui va être renforcé par le travail de lobby des Carabiniers auprès des partis de droite (Frühling, 1998, 102)

Malgré les efforts du gouvernement pour transformer cet enjeu en un défi national, les partis d'opposition finissent par s'opposer en bloc aux réformes constitutionnelles portant sur le retour de la police sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. Dans un tel contexte, le président de la République va souligner une telle décision dans son discours du 21 mai 1992. Si les fonctions de la police -argumente-t-il- sont étroitement en lien avec les tâches du ministère de l'Intérieur portant sur le maintien de « la sécurité, la tranquillité et l'ordre publics » (DFL 7.912 de 1927), alors on ne comprend pas la décision du parlement de ne pas approuver une telle réforme, cela est « inexplicable » -dit-il- au grand public en mode chaîne nationale.

La création du nouveau secrétariat d'État pour la sécurité publique au sein du ministère de l'Intérieur, permettant au pouvoir politique de prendre les rênes de la police, affiche aussi un échec politique du gouvernement. La stratégie de l'opposition va se radicaliser au nom de la défense de l'héritage autoritaire en partenariat avec les Carabiniers et les forces armées qui s'y opposeront fermement. Tandis que les Carabiniers entreprendront un travail minutieux de lobby auprès des partis de droite pour contrer ces réformes, les forces armées -sous le leadership de Pinochet- vont agir directement sur le gouvernement en le menaçant avec des actes d'insubordination tels que leur cantonnement dans les casernes en signe de protestation (Cavallo, 1998 ; Boeninger, 1997).

Le général *Gabriel Ormeño* -sous-directeur des Carabiniers-, est l'un des porte-paroles d'un tel travail de lobby mené auprès de rénovation nationale (RN), arguant l'instrumentalisation de leurs fonctions sous la tutelle d'un ministère politique et la nécessité de maintenir leur indépendance du pouvoir civil pour éviter leur politisation. Le travail du général auprès des partis de droite est efficace, après avoir terminé ses fonctions de sous-directeur en 1993, il va s'affilier à RN et entreprendre comme ancien policier une stratégie au sein de la droite pour défendre les intérêts des Carabiniers (Cavallo, 1998, 108, 162, 247 ; Frühling, 1998, 99-100).

Le général Pinochet mène aussi une stratégie de lobby auprès des partis de droite, mais aussi de la Concertation, pour bloquer la réforme des lois organiques constitutionnelles des forces armées et des Carabiniers. Le travail des forces armées est aussi minutieux que celui des Carabiniers. Elles rencontrent tous les députés et sénateurs pouvant donner leur accord au projet de réforme du gouvernement portant sur la loi organique des forces armées et des Carabiniers.

L'enjeu est majeur pour les élites sectorielles militaires et policières, car l'exécutif veut redonner au président de la République le pouvoir de nommer, licencier et de promouvoir les hauts fonctionnaires des Carabiniers et des forces armées (Cavallo, 1998, 212), malgré les adaptations qu'avait fait l'exécutif pour trouver une entente, permettant aux chefs militaires et policiers d'être écoutés par le président pour confectionner les listes de nominations, promotions et licenciement (Lettre du président de la République envoyée au Sénat concernant les observations des chefs militaires et policiers aux réformes concernant leur lois organiques, avril 1993).

Mais, quand le général Pinochet échoue dans son travail de lobby politique, il utilise d'autres moyens plus radicaux pour empêcher les réformes. Et c'est bien le cas dans l'une des démonstrations d'insubordination au pouvoir politique qu'il va mettre en œuvre en mai 1993¹⁶⁰, profitant que le président de la République est en mission à l'étranger. Quelques jours avant, dans son message à la nation, le président de la République souligne l'anomalie que constitue les lois organiques constitutionnelles, empêchant la gouvernance démocratique des forces armées et des Carabiniers :

« Concernant le projet de réforme des lois organiques constitutionnelles des forces armées et des Carabiniers [...] j'ai récemment envoyé aux parlementaires une lettre

¹⁶⁰Cet épisode d'insubordination est baptisé sous le nom de « *boinazo* » faisant allusion aux bérets qu'ont portés les troupes d'élite des militaires qui se sont rassemblées devant les bâtiments institutionnels en signe de protestation le 28 mai 1993. L'évènement qui cause cette nouvelle tension militaro-civile est la réouverture par les tribunaux du cas de corruption pesant sur le général Pinochet. Mais pour prendre une telle décision les chefs militaires prendront en compte une accumulation de tensions : au premier chef, l'annonce du président lors de son discours présidentiel du 21 mai sur la réforme à la loi organique des forces armées et des Carabiniers réduisant leur autonomie.

permettant de préciser [...] que dans notre régime juridique, lesdites forces [...] sont sous la tutelle du président de la République. Celui-ci en tant que « Chef de l'État » a des pouvoirs sur les nominations, les promotions et les licenciements des hauts fonctionnaires militaires et policiers [...] Les restrictions imposées par lesdites lois organiques contredisent cette tradition républicaine [...] Cela se traduit [...] par le fait qu'en cas de désaccord entre le président de la République et les chefs militaires et policiers, la volonté de ces derniers prévaut sur celle du chef de la nation ; c'est-à-dire que l'avis des subordonnés prime sur la volonté de leur patron. » (Discours présidentiel, 21 mai 1993).

Dans ce message prononcé la dernière année de son mandat, le président de la République accorde à cette réforme une importance politique centrale pour le consolider le processus de démocratisation. Elle va lui dédier deux pages de son discours pour l'expliquer en profondeur puisqu'il tient à ne pas transférer un tel problème politique hérité du régime dictatorial au prochain gouvernement, dont l'un d'entre eux est visiblement la normalisation des relations entre pouvoir politique et les corps armées (Rapport analytique, ministère secrétariat général de la présidence, novembre 1992, 11).

Toutefois, cette argumentation est ressentie par les chefs militaires et policiers, comme une menace à leur indépendance et une trahison inacceptable. C'est dans un tel contexte et malgré les avertissements du ministre de l'Intérieur *Enrique Krauss* lui précisant que la réforme a été adaptée pour trouver une entente, permettant que le président prenne en compte l'avis des chefs militaires et policier (Cavallo, 1998, 205), qu'il faut interpréter la deuxième démonstration de force que l'armée mettra en œuvre pour contrer les réformes mises en avant par l'exécutif.

Cette démonstration d'insubordination, oblige le ministre de l'Intérieur dans son rôle de vice-président de la République (le président est en mission à l'étranger) à se désister d'une telle réforme permettant de renforcer le contrôle politique sur lesdites forces et de mettre fin à l'une des anomalies héritées de la dictature (Cavallo, 1998, 202-216 ; Boeninger, 1997, 398).

Le gouvernement encaisse un nouvel échec politique et doit se contenter des arrangements administratifs qu'il a réussi à mettre en œuvre. Un accord tacite concernant les forces de

l'ordre entre le ministre de la Défense Nationale et celui de l'Intérieur, permet à ce dernier de renforcer le contrôle politique sur les Carabiniers en négociant directement avec le chef de la police la composition du haut commandement des Carabiniers à l'occasion de la démarche annuelle prévue pour les renouveler (Frühling, 1998a, 102). Ce dispositif informel permet d'exercer une certaine influence sur les nominations des hauts fonctionnaires de la police pour leur faire comprendre qu'ils doivent coopérer avec le gouvernement s'ils veulent être promus.

Le contrôleur général de la République va se prononcer sur cette dispute politique concernant les nominations, les promotions et les licenciements des hauts fonctionnaires à l'occasion d'une demande réalisée par les forces armées elles-mêmes demandant son avis sur la question. D'une manière inattendue, il va accorder des marges de manœuvre au président de la République sur cette question. La signature des décrets suprêmes portant sur lesdites nominations, promotions et licenciements n'est pas une démarche administrative confirmant les décisions prises au préalable par les chefs militaires et policiers.

L'interprétation des forces armées sur la question du décret suprême arguant qu'il s'agit d'une simple confirmation administrative des décisions prises au préalable par lesdits chefs est ainsi mise à mal. Selon l'argumentation mise en avant par le contrôleur, ces signatures traduisent aussi une volonté politique du président, pouvant confirmer ou refuser les décisions des chefs militaires et des Carabiniers (Boeninger, 1997, 397-98).

4.3.2. Rendre plus efficace l'action publique pour faire face aux phénomènes de violence

La mise à l'agenda de l'insécurité s'exprime aussi par une dimension législative des changements. Il s'agit d'une véritable fièvre réformatrice qui cristallise un souci du gouvernement pour prendre en charge une demande croissante du public, revendiquant plus de protection face à la violence politique et aux délits contre le patrimoine. Dans cette conjoncture post-autoritaire balisée par la question des inquiétudes ressenties par la population, les partis de droite et les *think tanks* proches à leurs idées, vont mettre en place une stratégie centrée sur la quantification du sentiment d'insécurité à travers l'application de sondages (Lazreg, 2016 : 96-104).

Les médias vont jouer un rôle dans la diffusion d'un tel problème dans le débat public. Certains spécialistes sur la question parlent ainsi d'une « éditorialisation » de la délinquance¹⁶¹ (Acevedo, 2016, 70 ; Ramos et Guzmán, 2000, Candina, 2020). Elle sera accompagnée d'une campagne des partis de droite destinée à montrer la faiblesse du gouvernement sur ce dossier. Ils soulignent les choix politiques de la nouvelle majorité au pouvoir, l'accusant de ne pas mettre en avant une perspective de *law and order* pour faire face avec rigueur aux phénomènes de délinquance et de violence. Ils vont souligner le fait que la Concertation va privilégier une politique d'affaiblissement des forces armées et des Carabiniers et de réduction des sanctions pour les terroristes.

Dès lors, la droite propose d'incorporer les militaires dans la lutte contre le terrorisme (Acevedo, 2015, 69) et montrer que les objectifs politiques de la Concertation sont contradictoires avec la fermeté requise pour faire face à une telle situation d'insécurité. Ils soulignent que le gouvernement au lieu de prioriser des mesures pour renforcer l'application de la loi, en améliorant les prérogatives des forces de l'ordre, tente en revanche de renforcer le contrôle politique sur les administrations policières et de les affaiblir en les accusant d'avoir commis des violations des droits humains.

Ils tentent ainsi de souligner la pertinence d'une perspective autoritaire ancrée sur la défense de l'héritage dictatorial, qui associe l'insécurité grandissante au climat de chaos politique provoqué par ce contexte post-autoritaire (Acevedo, 2015, 66-67, 72), fragilisant les réponses de l'État pour faire face aux phénomènes délinquants et la violence politique. *Ivan Moreira*, un des maires désignés par le régime dictatorial dans l'une des communes populaires de la ville de Santiago l'exprime de la manière suivante :

« Les mesures mises en place par le gouvernement pour faire face au problème de la délinquance sont contradictoires. Les réductions de peines, les grâces octroyées aux

¹⁶¹L'éditorialisation de la délinquance montre bien la transformation du traitement médiatique sur le problème. Cette question qui était auparavant réservée aux dernières pages des quotidiens, réaffirmant l'idée d'une « presse rouge » dont ses contours étaient bien délimités, passe dans ce nouveau contexte post-autoritaire à la une des journaux, occupant les titulaires des quotidiens.

terroristes et d'autres initiatives montrant leur permissivité ont provoqué une perte de respect des délinquants. » (La tercera, 23 octobre 1999, 6)

L'inefficacité du gouvernement pour faire face à cette violence croissante peut selon eux être remédiée par la participation des forces armées au travail de renseignement. Après l'assassinat de *Jaime Guzmán*, désormais l'une des mesures qu'ils vont proposer est celle de « créer des organes tels que la centrale nationale de renseignement » -cellule en charge de la persécution politique durant la dictature- « commandés par les forces armées pour mettre en œuvre des méthodes d'infiltration », permettant de désarticuler efficacement les groupes de gauche radicalisés (Andrés Chadwick, quotidien *La Nación*, 9 décembre 1993, 3).

Dans ce contexte marqué par l'insécurité, le quotidien *La tercera* publie les résultats d'un sondage portant sur la croissance de la délinquance, l'application de la peine capitale, l'évaluation des autorités démocratiques pour faire face à l'accroissement des violences, et une question comparative portant sur l'avis des personnes interrogées concernant l'efficacité sur le rétablissement de la tranquillité publique qu'aurait affichée le général Pinochet s'il était encore au pouvoir (*La Tercera* 11 août 1991, *La tercera* 1 novembre 1991).

Le décodage politique qu'en fait la Concertation met en avant une nouvelle doctrine de la sécurité, dite de « sécurité citoyenne ». Celle-ci est ancrée sur une perspective opposée à la doctrine de la sécurité nationale, permettant d'éroder les droits fondamentaux afin d'assurer la protection de l'État face aux ennemis de la nation. L'avènement d'un tel discours ancré sur une lecture autoritaire soutenue par la droite peut selon les autorités démocratiques, favoriser une concurrence grandissante des forces armées sur un domaine de l'action publique et un retour des discours autoritaires.

Pour la nouvelle majorité au pouvoir, une telle situation peut en effet favoriser une autonomie démesurée des Carabiniers et une participation politique grandissante des forces armées sur les questions portant sur la sécurité intérieure, pouvant menacer le processus de transition démocratique (Rapport analytique, ministère secrétariat général de la présidence, octobre 1991).

Dans un tel contexte, la Concertation tente de neutraliser la droite par le biais d'un accord politique transversal que nous avons déjà évoqué précédemment, permettant de mettre en œuvre une politique d'État centrée sur des mesures incorporant tous les partis de l'échiquier politique. Cette stratégie vise à faire glisser le traitement de la violence politique dans le terrain de la délinquance. Il s'agit de mettre en avant l'idée de « délinquance-terroriste », pour pouvoir dépouiller l'action de ces groupes radicalisés de sa justification politique à l'égard des négociations menées par la nouvelle majorité auprès des acteurs dictatoriaux, aboutissant à cette « démocratie pactée » -à laquelle les groupes radicalisés de gauche s'opposent fermement-, justifiant ainsi l'utilisation de la violence dans ce contexte post-autoritaire (Borquez, 2019, 71).

Le deuxième objectif pour les autorités civiles est de dépouiller cette violence de sa composante idéologique, favorisant chez les acteurs proches du régime dictatorial une décodification de ces phénomènes en termes de menaces subversives pesant sur la sécurité nationale, justifiant ainsi la mise en œuvre des dispositifs créés par les acteurs dictatoriaux dans la CP de 1980, pour y faire face à l'aide des forces armées. Dans un tel contexte, les forces armées veulent convoquer unilatéralement le conseil de sécurité nationale pour déclarer l'état d'urgence et prendre le contrôle de la sécurité intérieure.

Vider ces actions de leur composante idéologique permet donc de les traiter comme une affaire purement policière liée à la délinquance et faisant partie des problèmes de sécurité intérieure, pouvant être ainsi abordées avec les mécanismes traditionnels pour leurs faire face. Pour être crédible aux yeux du public, un des conseillers du ministère de l'Intérieur suggère au président de la République une lecture pragmatique et désidéologisée des faits, qui visent à y faire face et non pas à les justifier :

« L'argument sous-jacent de la droite et à l'establishment militaire est que la lutte contre le terrorisme requiert de mesures extraordinaires, qui échappent nécessairement à la normalité de l'État de droit [...] Pour neutraliser ce discours [le gouvernement], il faut éviter de sociologiser le problème. Les causes de l'inflation n'intéressent personne sauf si l'on peut concevoir des politiques efficaces pour la combattre. L'inflation est un fléau, le terrorisme doit être défini dans les mêmes termes. C'est un comportement nuisant qui menace la sécurité des personnes et la

stabilité de la démocratie [...] ...face au terrorisme, notre objectif devrait être celui de consolider un climat de confiance. Le Gouvernement doit fonder sa crédibilité sur sa capacité de lui faire face, en maîtrisant la situation [...] ...la question doit être abordée de manière à produire des résultats à court terme [...] Cela est un indispensable. » (Ángel Flisfisch, « Le problème du terrorisme », 18 mars 1991¹⁶²)

C'est le sens qu'il faut donner à cet accord politique transversal, où le gouvernement doit définir les contours de cette efficacité policière, voulue par les autorités politiques. Pour ce faire, il va mettre en œuvre une stratégie pour entreprendre des réformes législatives centrées sur une nouvelle conception de la sécurité dite de « sécurité citoyenne », qui souligne que les droits humains sont inhérents à la condition humaine et qu'ils préexistent à l'État. Dans une telle vision développée par le président de la République lui-même dans un document qu'il rédige sur la question¹⁶³, la sécurité est un droit humain essentiel pour protéger les libertés des citoyens. Dans une telle conception de la sécurité, l'État démocratique est donc conçu comme un moyen pour protéger ces droits préexistants.

Pour les garantir, l'État doit assurer le droit à la sécurité. Les droits fondamentaux constituent donc un des fondements de la légitimité de la répression de l'État, en lui imposant des limites dans l'exercice du monopole de la violence. Cette répression doit donc être déployée pour bénéficier aux citoyens et non pas pour renforcer une structure de pouvoir. Il est donc essentiel pour légitimer l'usage de la force, qu'elle soit exercée dans les limites des règles démocratiques.

La « sécurité citoyenne » impose par ricochet une décodification de ce que doit faire la police et de la manière dont elle s'y prendre pour assurer le droit de la population à la sécurité dans les limites imposées par les règles de l'État de droit, constituant ainsi un pilier central de cette nouvelle doctrine. Elle peut donc être interprétée comme le fil conducteur sous-jacent du programme de réforme législative, mené par le gouvernement. La performance policière dans cette nouvelle conception de la sécurité consiste à équilibrer la liberté avec son opposé la

¹⁶²Ce mémorandum a été rédigé le jour avant la rencontre du président de la République avec les présidents des partis de tout l'échiquier politique, pour leur proposer un consensus politique en la matière.

¹⁶³Patricio Aylwin, « Sécurité citoyenne pour un État démocratique de droit », 04 avril 1992.

répression, dans le but de garantir le droit à la sécurité tout en respectant en même temps les règles démocratiques.

Pour y parvenir il est indispensable, de renforcer le contrôle politique sur la police afin de pouvoir garantir la gouvernance démocratique sur l'instrument du monopole de la violence légitime. C'est dans ce but que le gouvernement a créé par la voie administrative le conseil coordinateur de la sécurité publique pouvant résoudre un tel problème de gouvernance démocratique des appareils policiers sans passer par une réforme constitutionnelle.

Cependant, une telle dimension des changements balise les stratégies entreprises par « l'élite transversale » de la nouvelle majorité, tel que nous venons de le signaler dans la section précédente. En tout on compte 5 projets de loi présentés par la Concertation portant sur le renforcement du contrôle politique de la police. Ils ont tous été rejetés au parlement par l'action concertée des partis de droite engagés dans la défense de l'héritage du régime autoritaire.

Les partis de droites s'y opposent systématiquement en utilisant à leur profit les quorums renforcés protégeant le cadre institutionnel de la police imposé par les acteurs dictatoriaux. En dépit de ce *statu quo*, la nouvelle majorité choisit une stratégie centrée sur les réformes d'autres corps légaux sur lesquels il y a plus de consensus sous le cadre de l'accord politique transversal portant sur la sécurité, déjà signalé.

Cette situation favorise l'action de « l'élite politique transversale » du gouvernement lui permettant d'imposer une nouvelle conception de la sécurité associée à l'idée de mettre en œuvre tous les dispositifs nécessaires pour protéger la vie et les biens des menaces pesant sur ce contexte post-autoritaire. La sécurité citoyenne se veut ainsi une action mise en œuvre par l'État en partenariat avec les citoyens, pour assurer la coexistence pacifique ainsi que la paix et la tranquillité publique en éradiquant les éléments perturbateurs de l'ordre démocratique (Acevedo, 2015 :67).

Le gouvernement va ainsi réussir à approuver d'importantes réformes législatives. Au premier chef une modification à la loi antiterroriste, introduisant une nouvelle figure pénale dite « d'association terroriste illicite » qui sanctionne fortement les membres des groupes

radicalisés exerçant la violence politique dans ce contexte post-autoritaire. En même temps, une nouvelle loi (19.172) est édictée portant sur la délation compensée et la repentance efficace, visant à inciter les membres de tels groupes à abandonner les structures clandestines dont ils font partie et d'en apporter des informations, en échange de ne pas être condamnés sous cette nouvelle figure pénale renforcée, dite d'association terroriste illicite.

Ces nouveaux instruments juridiques affichent une grande efficacité pour nuire le terrorisme (Rosas, 2004 ; Valenzuela, 2006). En revanche, les lois « *Cumplido*¹⁶⁴ » vont adapter la législation antiterroriste aux standards internationaux des droits humains. Elles vont permettre ainsi de réduire les périodes d'incommunication des personnes accusées de tels délits de 30 à 15 jours et changent les tribunaux compétents en la matière -auparavant sous la juridiction des tribunaux militaire-. Dans ce nouveau cadre légal ils sont sous la responsabilité des tribunaux ordinaires.

De plus, ces réformes vont responsabiliser les juges sur la santé des accusés quand ceux-ci sont sans communication, les obligeant à leur accorder un médecin et un avocat défenseur. Les lois vont aussi accorder une grâce aux prisonniers politiques et abroger la peine de mort. La loi portant sur la sécurité intérieure de l'État, pénalise les délits contre l'État en permettant au gouvernement de demander au juge d'aggraver les peines dans ces cas. La loi portant sur le contrôle des armes et des explosifs va créer une nouvelle typologie pénale permettant de sanctionner l'organisation de groupes armés.

Pour la délinquance d'appropriation et de voie publique la loi 19.077 simplifie la démarche pour dénoncer les vols et les larcins, en éliminant la ratification d'une telle démarche auprès de la police. Le gouvernement va aussi approuver une loi obligeant le secteur privé à introduire des dispositifs de sécurité, permettant de protéger les banques, les transports de valeurs, les pompes à essence et les grandes surfaces¹⁶⁵, transformant ainsi la sécurité privée en un objet de contrôle et de supervision de l'État.

¹⁶⁴Ensemble de réformes législatives qui ont pris le nom du garde des sceaux du gouvernement *Aylwin, Francisco Cumplido*.

¹⁶⁵Loi 19.303 portant sur les obligations des entités privées en matière de sécurité des personnes.

Le gouvernement réussit à prendre la main sur la police par un instrument administratif, permettant au ministère de l'Intérieur de coordonner les appareils policiers. Ce dispositif sera par la suite institutionnalisé par la loi 19.212 créant la direction de sécurité publique et des informations. Cette cellule privilégie la production d'information statistique des appareils policiers pour quantifier et caractériser les phénomènes ciblés, favorisant ainsi par ce biais le contrôle des autorités politiques sur le travail policier.

Les responsables gouvernementaux intégrant cette cellule, vont ainsi entreprendre un travail minutieux d'analyse des informations produites par les forces de l'ordre leur permettant d'évaluer leur efficacité d'un point de vue opérationnel. Elle privilégie aussi les relations de supervision et de pilotage sur les forces de l'ordre à travers la division de coordination.

A travers les réformes législatives des lois antiterroristes et sur la sécurité de l'État, ainsi que celle portant sur la délinquance d'appropriation et de voie publique ils vont améliorer l'efficacité dans l'application de la loi, mais en la bornant aux limites imposées par les règles de l'État de droit. La nouvelle majorité au pouvoir impose ainsi une conception de la sécurité centrée sur l'efficacité policière mesurée par l'arrestation des contrevenants, la désarticulation des organisations criminelles à l'aide du travail de renseignement et la réduction des délits enregistrés par la police, en fournissant à la police et au pouvoir judiciaire des dispositifs et instruments légaux pour faire face aux phénomènes.

4.3.3. Rapprocher la police des populations

La période dite de transition (1987-1989) est caractérisée par une inflation de sondages sur les enjeux de société dans ce contexte post-autoritaire. Les *think tanks* proches des idées de la droite¹⁶⁶ vont réaliser treize enquêtes d'opinion¹⁶⁷ durant ces trois premières années qui précèdent l'arrivée du premier gouvernement démocratique. Elles vont montrer des

¹⁶⁶Le centre d'études publiques (CEP) et une firme de sondages (ADIMARK) vont s'associer pour mesurer le pouls de la population chilienne par le biais d'enquêtes qui interrogent sur les principaux problèmes qui inquiètent la population dans ce contexte post-autoritaire. Le premier sondage réalisé en 1987 montre une importance grandissante de la violence politique et du terrorisme sur les inquiétudes citoyennes.

¹⁶⁷Les rapports sur chacun de ces sondages sont disponibles sur le site web du centre d'études publiques (CEP) : https://www.cepchile.cl/cep/site/edic/base/port/encuesta_inicio.html#filtros-e

inquiétudes citadines grandissantes associées à la montée de la violence politique et du terrorisme (CEP, document de travail N°84-128, 1987-1989).

A partir de 1990 -au moment précis où le gouvernement démocratique prend les rênes du pouvoir-, les sondages CEP-ADIMARK vont montrer un basculement des préoccupations citoyennes. La délinquance de voie publique bondit à la deuxième place des problèmes les plus cités par les citoyens, passant de 16% des préférences en 1989 à 40,7% en 1990. Cette perception ne fait que s'accroître durant la période. Elle atteint en 1992, 63,5% des préférences. Désormais, la plupart des Chiliens considèrent que la délinquance est la principale priorité à laquelle le gouvernement devrait faire face (Lazreg, 2016, 98, tableaux VIII).

En 1993 la firme ADIMARK s'engage dans une nouvelle série de sondages. D'abord avec le centre d'études publiques (CEP), et ensuite avec la fondation pour la paix citoyenne. Ils montrent que la plupart des citoyens considèrent que la délinquance a augmenté par rapport à l'année précédente (59% en 1993) et qu'elle est devenue plus violente (75%) (Lazreg, 2016, 99). Cette perception d'une délinquance débordée s'accroît progressivement jusqu'à atteindre en 1997 69% des interrogés qui pensent que la délinquance a augmenté par rapport à l'année précédente et 84% des consultés qui perçoivent qu'elle est devenue plus violente¹⁶⁸.

L'avènement de la démocratie change ainsi le contexte où la police agit. Le sentiment d'insécurité grandissant (Lazreg, 2016, 95-101 ; Oviedo et Rodriguez, 1999 ; Frühling 1998), se traduit par une demande sociale, revendiquant plus de protection des pouvoirs publics. Cette situation change radicalement l'importance « politique et sociale » de la police dans ce contexte post-autoritaire (Frühling, 1998, 93). Les acteurs de cette constellation vont ainsi tenter de mettre en œuvre des stratégies pour répondre à une telle demande. L'interaction entre ces acteurs permet de mieux comprendre les dynamiques sous-jacentes à l'émergence d'une nouvelle conception du travail policier, visant un rapprochement du public.

- Les maires nouveaux acteurs de la sécurité

¹⁶⁸Délinquance et opinion publique, fondation pour la paix citoyenne et ADIMARK, 1997, cité par Frühling, 1998a : 94)

L'émergence des inquiétudes citoyennes portant sur la délinquance coïncide avec la démocratisation des gouvernements locaux qui seront élus à partir de 1992. Au fur et à mesure que cet enjeu se transforme en une priorité pour les riverains, les maires vont progressivement se transformer en acteurs de la sécurité. Certains priorisent des réponses en partenariat avec les Carabiniers tels que la mise en place de petites stations de police mobiles pour recueillir les plaintes et se rapprocher des quartiers, tandis que d'autres s'intéressent à la modernisation des infrastructures et des équipements pour mieux accueillir les usagers dans les commissariats (ordinateurs, bureaux), ou bien au déploiement de patrouilles mixtes en partenariat avec des inspecteurs municipaux pour répondre aux besoins croissants des quartiers pour plus de vigilance. D'autres initiatives sont mises en place pour accueillir les victimes de délits et leur offrir un soutien juridique (Politiques et plan national de sécurité citoyenne, 1994)

D'autres maires priorisent l'installation de dispositifs technologiques pour améliorer la communication entre les riverains et les services de police, la mise en œuvre des premiers conseils locaux portant sur le travail policier de prévention (les arrière-grands-pères des conseils communaux de sécurité), permettant de coordonner des réponses en partenariat entre police, municipalité et communauté. La mise en place de systèmes de caméras pour prévenir la délinquance de voie publique, l'achat de véhicules et d'équipements pour renforcer le travail opérationnel de la police et des subventions municipales pour fermer les rues en cul de sac et pour installer des équipements de protection dans les foyers (Vial, 1998, Frühling, 1998, 1998b ; Zuñiga, 2009 ; Oviedo, 2001).

La fondation pour la paix citoyenne (*fundación paz ciudadana*) se montre favorable pour soulever cette question au niveau local afin de proposer aux élus locaux des instruments et des méthodologies leur permettant de mesurer et de quantifier les phénomènes de délinquance et d'insécurité dans les quartiers. Ces diagnostics ancrés sur des instruments quantitatifs sous-tendent une conception particulière de l'efficacité policière. Une évaluation réalisée quelques années plus tard par cette même fondation, en utilisant les statistiques des faits constatés par la police, montre que les vols ont augmenté et cela malgré les gros investissements réalisés par les maires pour améliorer la prévention et le contrôle de la petite et moyenne délinquance (Frühling, 1998, 110 ; 1998b, 260).

- Un gouvernement mis à mal sur la question de l'insécurité

Les autorités civiles du pouvoir central, recherchent à mettre en œuvre des solutions innovantes et efficaces pour améliorer les mauvais scores qui pèsent sur l'évaluation du gouvernement en la matière. Les sondages CEP-ADIMARK montrent que l'exécutif est mis à mal dans ce domaine de l'action publique. Les personnes interrogées lui accordent des notes en dessous de la moyenne (2,7 sur 7)¹⁶⁹. L'extrait suivant portant sur un rapport interne élaboré par les hauts fonctionnaires du pouvoir centrale, avertit sur les conséquences irréversibles d'un tel échec, montrant une préoccupation des autorités civiles sur l'impact grandissant que peut produire une évaluation négative sur ce domaine de l'action publique :

« ...le climat d'insécurité est réel et tend à s'accroître au point qu'au cours des dernières semaines il frôle l'hystérie collective [...] Si cette situation n'est pas abordée, la perception que le gouvernement n'a pas la capacité de la contrôler va se reprendre [...] cette perception que la situation échappe à son contrôle peut finir par contaminer toute l'image du gouvernement. La psychologie sociale est d'une telle nature que la perception d'un échec dans un domaine de l'action publique (réelle ou imaginaire) peut endommager le gouvernement tout entier... » (Rapport, analytique, ministère secrétariat général de la présidence, décembre 1991)

Dans un tel contexte, les tensions se multiplient avec les Carabiniers. Ces nouvelles demandes sociales pour plus de sécurité et de protection, sont contradictoires aux yeux des autorités civiles avec les traits les plus saillants de la police chilienne, perçue comme excessivement autoritaire, autonome, centralisée, légaliste, rigide et corporatiste (Frühling, 1998 : 93). Le gouvernement conteste ces méthodes de travail et revendique une posture critique sur ses modes de fonctionnement (Plan de sécurité citoyenne, mars 1994).

Pour pouvoir remédier à cette situation, le gouvernement va entreprendre plusieurs stratégies. Il va créer un programme gouvernemental pour orienter les mesures entreprises au niveau

¹⁶⁹La question posée aux interrogés est la suivante : sur une échelle de 1 à 7 où 1 = très mauvaise et 7 = excellente, quelle note attribueriez-vous à l'action du gouvernement actuel de *Patricio Aylwin* pour chacune des questions proposées ? Sources citées par Lazreg (2016 : 99) : CEP-ADIMARK 1990, 1991a, 1991b, 1991c, 1992a, 1992b, 1992c, 1993a, 1993b)

local à l'aide d'un système de financement et de soutien des réponses qui priorisent le partenariat entre acteurs locaux et policiers. En 1993, se met ainsi en place un nouveau programme orienté sur la prévention et le contrôle de la petite et moyenne délinquance au niveau local, il sera financé par le secrétariat d'État pour le développement régional du ministère de l'intérieur.

Le sous-programme de sécurité pour le voisinage appartenant au programme d'amélioration urbaine et des équipements communautaires soutient des projets d'amélioration de l'éclairage des quartiers, du mobilier urbain mais aussi des infrastructures et des équipements des Carabiniers. Le gouvernement rajoute un nouveau programme mis en place par la division des organisations sociales du ministère Secrétariat Général de la Présidence dit « comités de protection citoyenne » qui visent à inciter la participation des riverains dans la définition des problèmes de sécurité et la mise en œuvre des solutions avec le soutien des gouvernements régionaux (*intendencia*) et de la direction de sécurité publique et des informations du ministère de l'Intérieur (Zuñiga, 2009 ; Oviedo, 2001).

- Nouveaux enjeux pesants sur les Carabiniers

Pour les Carabiniers ce contexte marqué par un accroissement des inquiétudes citadines sur les phénomènes délinquants et l'apparition des maires comme nouveaux acteurs de la sécurité, représente d'une part une opportunité dans la mesure où ils peuvent se transformer en nouvelle source de financement et de soutien. Mais, d'autre part, représente un défi pour contrer les menaces pesant sur ses prérogatives et sa juridiction cristallisées par les pressions grandissantes des acteurs locaux et gouvernementaux qui soutiennent et financent les Carabiniers pour leur exiger d'être redevables envers leur efficacité.

Selon *Hugo Frühling* (1998, 108) -un des spécialistes sur la question policière au Chili-, durant le gouvernement Aylwin, 47% des municipalités du pays ont accordé des moyens pour la police. Dans une telle situation, il précise que certaines analyses portant sur la question qui comparent ces apports locaux avec le financement provenant du gouvernement central, concluent que sur l'ensemble ces fonds locaux peuvent être plus importants que les ressources octroyées par le niveau central.

Les Carabiniers sont ainsi confrontés à un dilemme : élargir leurs sources de financement et de soutien pour renforcer leurs capacités dans un contexte d'incertitude, mais en contrepartie être soumis à une demande grandissante des pouvoirs publics pour améliorer leur efficacité. Dans ce contexte post-autoritaire le renforcement de leur pouvoir se transforme en une question vitale pour protéger leur juridiction des menaces venant des acteurs militaires voulant s'immiscer dans la sécurité intérieure, mais aussi gouvernementaux et locaux qui leurs imposent de changer leurs modes de fonctionnement pour favoriser leur rapprochement du public.

- Le plan national de sécurité citoyenne et la réaction des Carabiniers

Sous l'influence grandissante d'un conseiller du ministère de l'Intérieur (Hugo Frühling), le ministre de l'Intérieur du gouvernement *Aylwin, Enrique Krauss* va boucler cette perspective centrée sur la prévention et le contrôle de la petite et la moyenne délinquance au niveau local avec l'élaboration d'un plan de sécurité citoyenne (1994). Il va ainsi créer une commission intégrée par les chefs de la police, les sénateurs et députés en charge du dossier dans les commissions parlementaires et les autorités civiles du ministère de l'Intérieur et de la Défense Nationale (Circulaire N° 55, convoquant les membres de la commission 23 juillet 1993).

« Dès 1993, je dirais que la question de la sécurité citoyenne est installée dans le débat public. J'ai convaincu Enrique Krauss [le ministre de l'Intérieur d'Aylwin] et Jorge Burgos [le chef de cabinet du ministre de l'Intérieur] de créer une commission semblable à celle qui s'était créée en France quelques années auparavant, pour élaborer une politique nationale de sécurité citoyenne orientée vers la problématique de la petite et moyenne délinquance » (Hugo Frühling, 2012).

Le plan élaboré par la commission est très détaillé sur deux questions qu'il convient de mettre en avant. Premièrement, la réaffirmation du rôle de leadership et de coordinateur du ministère de l'Intérieur. Les verbes recteurs utilisés dans le rapport soulignent ce rôle : le ministère élabore, coordonne, dirige, développe et évalue l'action publique en la matière. Deuxièmement, il cristallise une vision pour améliorer la performance des forces de l'ordre ancrée sur plusieurs changements managériaux. L'objectif recherché est de changer leurs modes de fonctionnement, leur organisation du travail et leurs relations avec

l'environnement, bref leur doctrine. Il s'agit de rapprocher les services de police au public mais aussi d'optimiser les moyens et les ressources disponibles pour rendre la police plus efficace.

Le plan se structure sur trois chapitres : un diagnostic sur l'évaluation des phénomènes délinquants et du sentiment d'insécurité ; une section précisant les objectifs que le gouvernement voudrait atteindre dans ce domaine de de l'action publique ; et, finalement un chapitre dédié à un plan d'action pour y parvenir. Le premier chapitre portant sur le diagnostic est densément chiffré pour objectiver et préciser les problèmes visés et apporter des explications. Trois instruments sont privilégiés : les enquêtes de victimation, les sondages portant sur les perceptions citadines et l'évaluation de l'action gouvernementale en la matière et les statistiques administratives, portant sur les faits constatés par la police et les arrestations.

Le plan propose une nouvelle terminologie pour caractériser les phénomènes visés : les délits ayant plus d'impact sur la société (*delitos de mayor connotación social*). Cette catégorisation va marquer par la suite le débat public sur l'évolution de la délinquance dans les décennies suivantes. Elle permet de rassembler sous une même catégorie les délits contre le patrimoine, contre l'intégrité physique, la liberté sexuelle et la vie. Il s'agit d'un ensemble de délits¹⁷⁰ qui seront utilisés par la suite pour évaluer les programmes, les plans et les politiques mises en œuvre. Cet indicateur, pondère un ensemble d'éléments tels que leur prévalence (le taux de délits), leur incidence (évolution comparative des taux), ainsi que leur gravité vis-à-vis des droits affectés.

Dans un tel contexte, le gouvernement vise une amélioration de la collecte d'information pour créer un système de statistiques administratives homologué rassemblant les deux polices nationales, sous le contrôle du ministère de l'Intérieur. Une telle revendication du pouvoir politique permet aux autorités civiles de faire le suivi sur l'évolution de la délinquance. Il s'agit de mettre en œuvre une utilisation précise et comparable des sous-catégories de délits intégrant cet indicateur pour en faire le suivi sur son évolution à tous les

¹⁷⁰Homicides, violations, vols, larcins et lésions.

niveaux territoriaux (national, régional, communal) détaillant le poids relatif de chaque délit ainsi que ces cibles (banques, foyers, victimes individuelles, commerce, etc..).

Dans cette même direction le plan prévoit l'application d'enquêtes de victimation permettant de compléter et de comparer les résultats obtenus avec les statistiques administratives pour en dégager des conclusions sur les délits qui n'ont pas été enregistrés par la police. Le plan propose d'ailleurs de renforcer la formation des agents de police pour améliorer leurs capacités d'analyse des données disponibles et perfectionner les techniques d'investigation pour favoriser l'utilisation adéquate des preuves dans l'investigation des délits.

Sur le chapitre portant sur le plan d'action permettant au gouvernement d'accomplir les objectifs visés, la question de la performance policière sera mise au premier plan des priorités. Le plan priorise la remise au gouvernement d'un programme de prévention policière à court, moyen et long terme, axé sur le travail en partenariat avec d'autres acteurs de la sécurité, un rapprochement du public ainsi qu'une amélioration de l'efficacité policière ancrée sur l'utilisation adéquates des ressources disponibles. La commission propose aussi de mettre en œuvre des mesures concrètes pour favoriser la proximité avec public. Le plan précise d'emblée que toutes ces innovations seront évaluées par le ministère de l'Intérieur.

Il s'agit aussi d'inclure des mesures pour favoriser la coordination entre les Carabiniers et la police d'Investigations à tous les niveaux hiérarchiques. Il propose aussi d'évaluer leurs modes de fonctionnement et leurs structures organisationnelles pour améliorer les procédures, les tâches administratives et le travail opérationnel. Le plan vise encore à évaluer les critères utilisés pour distribuer le personnel dans les unités de terrain et à aplatir les structures hiérarchiques pour rendre les appareils policiers plus flexible et adaptée à leur environnement. Pour assurer la proximité avec le public, la commission propose de créer un nouveau dispositif : un agent de police chargé de renforcer les liens avec le voisinage dans chaque quartier. Elle propose enfin des améliorations technologiques permettant d'automatiser le recueil des statistiques administratives et d'améliorer les salles pour accueillir le public dans les commissariats. En somme, le plan de sécurité citoyenne un réagencement des appareils policiers permettant de mettre à jour leur doctrine pour faire face

aux phénomènes visés d'une manière proactive axée sur la prévention (*Plan nacional de seguridad ciudadana*, 1994¹⁷¹)

- La réponse des Carabiniers : le repli sur soi

Dans un document intitulé « observations au plan de sécurité citoyenne »¹⁷², les Carabiniers vont contester le document élaboré par la commission gouvernementale créée à cet effet, en dépit de leur participation au sein de ladite commission. Ils vont d'emblée attirer l'attention des autorités civiles sur une réduction inacceptable de leurs prérogatives en matière de doctrine, de distribution des ressources humaine, d'organisation du travail et d'acquisition d'équipements et de technologies pour améliorer leurs modes de fonctionnement. Leurs observations sont axées sur l'autonomie que leur confère sur ces matières, leur loi organique constitutionnelle.

Autrement dit, ils vont mettre en avant une interprétation du plan suivant laquelle cette approche favorise l'érosion de leurs fonctions en l'accusant de transférer aux municipalités et à la direction de sécurité publique et des informations du ministère de l'Intérieur des prérogatives qui leurs sont propres, selon le cadre institutionnel de la police hérité de la dictature, qu'ils ont eux-mêmes mis en place. Dans une telle situation, ils refusent d'approuver un tel plan. Cette lecture légaliste et corporatiste du document élaboré par la commission gouvernementale qu'ils ont eux-mêmes intégrés fait ressortir un conflit sous-jacent dans les rapports politico-policiers : une conception de la police ancrée sur leur autonomie mise en œuvre par les acteurs dictatoriaux jouant un rôle concurrent des pouvoirs publics pouvant disputer aux autorités civiles le leadership sur la sécurité intérieure (Observations au plan de sécurité, 1994, 1-4)

Sous une telle perspective, les Carabiniers vont contester toutes les mesures de la commission intégrée par le pouvoir exécutif et législatif. A titre d'exemple, si le plan établit que les Carabiniers doivent présenter au ministère de l'Intérieure un plan de prévention de courte, moyenne et longue durée. Les Carabiniers vont riposter de rédiger une telle mesure de la

¹⁷¹ Ce document est disponible dans les archives numérisées de l'université Alberto Hurtado, portant sur la documentation produite par le gouvernement Aylwin.

¹⁷² Ce document est disponible dans ces memes archives.

manière suivante « les Carabiniers feront connaître au ministère de l'Intérieur un plan de prévention de la police de court, moyen et long terme, en précisant les objectifs et le plan d'action pour y parvenir » qu'ils vont eux-mêmes se fixer. Ou bien, lorsque le gouvernement impose aux Carabiniers d'entreprendre des mesures pour favoriser un rapprochement du public, le chef de la police répond aux autorités civiles que les Carabiniers réalisent déjà un tel travail pour assurer la proximité et qu'il n'est pas adéquat d'inclure une telle mesure dans le plan du gouvernement puisque cela est déjà fait.

Bref, les Carabiniers contestent d'emblée les prérogatives du gouvernement pour concevoir et formuler des politiques publiques dans le domaine policier et par ricochet dans la sécurité intérieure. Ce faisant, ils vont leur disputer directement le leadership pour définir l'action publique dans ce domaine de l'action publique, montrant ainsi qu'ils ne sont pas disponibles à négocier de telles prérogatives avec les autorités civiles, malgré un soutien croissant du gouvernement pour améliorer leur budget. Ils ont en revanche l'intention de définir eux-mêmes leurs propres priorités, protégés par le cadre légal et institutionnel hérité de la dictature qu'ils ont eux-mêmes conçue.

Au moment où cette politique est lancée par le gouvernement (1994), la conception sur la sécurité dominante au sein des Carabiniers est influencée par une vision legaliste et zélée de préserver son champ d'action inscrit dans la CP de 1980. Dans un tel cadre institutionnel, les forces de l'ordre existent pour assurer l'efficacité du droit¹⁷³ (*law enforcement*) et garantir la sécurité publique intérieure. Selon cette conception, la police a un quasi-monopole de l'action publique en la matière. Il priorise un travail essentiellement réactif, reposant sur la réponse pénale. Une telle conception est aux antipodes de la politique annoncée par le gouvernement visant le partenariat et la coproduction pour développer des solutions préventives qui visent d'aller au-delà d'une simple réaction au système pénal.

Les autorités civiles se montrent, de leur côté, assez sceptiques et ambivalentes vis-à-vis de l'utilité d'un tel instrument. Malgré la posture montrée par les Carabiniers, le ministre de l'Intérieur se montre favorable à l'approuver. Toutefois, visiblement ce plan ne constitue pas une priorité pour le gouvernement. Il n'est pas formellement approuvé par l'exécutif ni connu

¹⁷³ Traduction littérale des normes introduites dans la CP de 1980.

pour le grand public (Oviedo, 2001, 323). Le chef d'État le recevra à la fin de son mandat. Cela montre dans les faits que la police chilienne n'est pas seulement autonome des autorités civiles, elle revendique pour soi son emprise grandissante sur la sécurité publique, bloquant toutes tentatives d'immixtion. *Hugo Frühling* haut fonctionnaire du gouvernement chargé de rédiger le plan, fait un portrait d'une telle situation :

(...) Les Carabiniers ont envoyé une réponse officielle, élaborée par les hauts fonctionnaires de la police qui s'étaient réunis pour traiter la question et avaient décidé que ce n'était pas un plan acceptable. Enrique Krauss [le ministre de l'intérieur] leur a répondu qu'il avait quand même décidé de le présenter au président de la République. Cependant, il le lui a présenté le dernier jour de son mandat. Le document s'est donc retrouvé dans un tiroir du ministère. Germán Correa [nouveau ministre de l'intérieur du nouveau gouvernement Frei (1994)¹⁷⁴] ne va jamais le reprendre ni le promouvoir dans le gouvernement suivant. » (Hugo Frühling, 2012).

Pour conclure, cette nouvelle emphase marquée par la montée de la délinquance d'appropriation et de voie publique, représente pour les Carabiniers une opportunité pour multiplier ses sources de financement leur permettant d'améliorer leurs capacités pour faire face aux phénomènes délinquants dans ce contexte encore incertain. Elle est aussi l'occasion pour que les forces de l'ordre rappellent aux autorités civiles qu'elles sont autonomes et que ce sont elles-mêmes qui décident sur ses ressources, sa doctrine, la distribution de leurs moyens et leur mode de fonctionnement. Les Carabiniers vont aller au-delà, ils vont disputer au gouvernement la définition même de l'action policière sur la sécurité intérieure.

En revanche la multiplication des sources de financement, l'apparition de nouveaux acteurs, (maires, riverains et secteur privé au niveau local) multiplient les flancs de critiques sur ces modes de fonctionnement et les acteurs revendiquant plus de redevabilité sur leur efficacité. Se pose ainsi la question de la reddition de compte et l'efficacité des méthodes de travail

¹⁷⁴Il sortira du gouvernement après le premier remaniement du président Frei le 14 septembre 1994 à l'occasion de la crise politique déclenché par le refus du directeur de la police (Stange), d'être licencié. Dans cette crise c'est le ministre de Défense qui va jouer un rôle de leadership prenant en main la situation, obligeant les Carabiniers à définir et entreprendre un plan de modernisation (on y reviendra).

employées. La production d'information à travers les statistiques administratives de la police et de sondages commence à nourrir les évaluations et contribue à développer une perspective critique aux conceptions réactives du travail policier. Ce processus, commence ainsi à dessiner à l'horizon une nouvelle expertise, revendiquant pour les services de police de répondre aux demandes croissantes de sécurité et de protection en privilégiant une perspective préventive.

5. Conclusion : Les militaires mis à l'écart de la sécurité intérieure

Durant la période transitionnelle balisée par l'émergence de la violence politique, les forces armées ont menacé de mettre en œuvre des mesures extraordinaires pour reprendre le contrôle de la sécurité intérieure¹⁷⁵. Dans ce contexte post-autoritaire pouvant menacer la consolidation des gouvernements démocratiques, l'enjeu central des autorités gouvernementales est le renforcement du contrôle sur les forces de l'ordre pour faire face au terrorisme. Pour les Carabiniers, le changement de régime constitue une opportunité pour consolider leur emprise sur la sécurité intérieure et renforcer leur pouvoir, érodé par le rôle grandissant des acteurs militaires dans ce domaine durant la dictature.

La coopération des autorités démocratiques et des Carabiniers pour faire face au terrorisme dans ce contexte post-autoritaire est favorisée par un objectif qu'ils partagent : éviter l'intervention des forces armées dans la sécurité intérieure. Après le déclin du terrorisme, les forces armées sont finalement écartées. Cet effet majeur change le contexte où les acteurs gouvernementaux et policiers interagissent.

À la fin du gouvernement Aylwin, le terrorisme semble contrôlé. Les documents internes du gouvernement portant sur l'évolution de la violence politique¹⁷⁶ montrent un ralentissement

¹⁷⁵Selon la CP de 1980 le conseil de sécurité nationale peut s'autoconvoquer à la demande de deux de ses membres. Étant donné que les trois branches des forces armées y sont représentées, les forces armées pouvaient le convoquer sans avoir besoin de l'accord préalable du président de la République. Le conseil de sécurité nationale pouvait décréter l'état d'urgence. D'autre part, la loi sur les états d'urgence donnent audites forces le contrôle total du pays car les prérogatives du pouvoir politique lui sont transférées.

¹⁷⁶Nous avons consulté les rapports disponibles dans l'archive numérique du patrimoine de l'université Alberto Hurtado, sur l'activité terroriste élaborée par le conseil coordinateur de sécurité publique. Ces documents portant sur « l'évaluation de la situation du terrorisme » montrent une décroissance de leur

de leur activité et une amélioration croissante de l'efficacité policière, sous le contrôle de plus en plus prégnant du ministère de l'Intérieur à travers le conseil coordinateur pour la sécurité publique (CCSP). On peut tirer deux conséquences d'un tel déclin de l'activité terroriste. Premièrement, l'instrument administratif créé pour détourner le cadre légal de la police permet au gouvernement de mettre en place des dispositifs de suivi détaillé du travail policier. Les rapports internes du CCSP montrent une progression en la matière (CCSP, 1991, 1992, 1993). La quantité et la précision des informations mobilisées dans les rapports internes du gouvernement -personnes arrêtés, faits élucidés, condamnations prononcées- est un indicateur du contrôle croissant exercé par les autorités civiles sur les appareils policiers.

Une conception de leur efficacité leur est imposée à travers les mécanismes mis en avant pour évaluer et piloter leurs résultats dans la lutte contre le terrorisme. Les analyses réalisées par les hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur à l'aide des informations fournies par les services de police ont pour but d'évaluer leurs stratégies opérationnelles contre les groupes violents. Ce système de suivi et d'évaluation du travail policier intègre plusieurs éléments de mise en contexte des résultats obtenus par la police : le nombre de personnes arrêtées, les groupes auxquels ils appartiennent, leur place dans la structure des organisations auxquelles ils appartiennent, les délits dont ils sont accusés et les condamnations dont ils font l'objet (CCSP, février 1993, 78-79).

Deuxièmement, il s'agit d'un travail efficace qui permet au gouvernement d'afficher un succès incontestable sur le contrôle de la violence politique. Et cela, sans avoir eu recours aux mesures « extraordinaires »¹⁷⁷ mises en avant par la droite politique et les militaires pour

activité et de leur intensité en même temps qu'une efficacité grandissante des forces de l'ordre pour les contrer. A titre d'exemple, un tableau statistique portant sur les arrestations réalisées entre 1990 et 1992, montre que la police a arrêté 336 personnes appartenant à ces groupes. De plus, les rapports portant sur les différentes conjonctures par lesquelles le gouvernement traverse, élaboré par le ministère Secrétariat Général de la Présidence, provenant de la même source informatisée de l'université Alberto Hurtado, montrent une perte progressive de l'importance du terrorisme au fur et à mesure que le phénomène décline et le gouvernement montre des résultats

¹⁷⁷ Le rôle attribué aux forces armées dans les réglementations portant sur les états d'exception, conçues par les acteurs dictatoriaux est plus important que celui accordé au président de la République qui peut déléguer sur les forces armées ses fonctions exécutives. Dans de telles situations les militaires prennent le contrôle politique de la sécurité intérieure, ils commandent le pays. Face aux propositions de réactiver les

lui faire face. Dans un contexte où le terrorisme semble de plus en plus maîtrisé à l'issue du travail de coordination mené par les autorités civiles et la police, l'argument de l'escalade de la violence pouvant se transformer en guérilla soutenue par les forces armées et notamment par le général Pinochet est mis à mal.

Un tel succès dans la réduction de la violence politique neutralise d'emblée les menaces des acteurs militaires voulant s'immiscer dans la sécurité intérieure¹⁷⁸. Le déclin des groupes radicalisés de gauche qui ont mis en avant la lutte armée contre cette « démocratie pactée » régie par les règles imposées par les acteurs dictatoriaux, enclenche ainsi un retrait des forces armées. Dès lors, les acteurs militaires vont arrêter de s'immiscer dans ce domaine de l'action publique.

Troisièmement, la signification attribuée à l'efficacité policière mise en avant par les autorités civiles et la stratégie suivie par le gouvernement centrée sur l'accroissement des moyens pour les Carabiniers et la police d'Investigations¹⁷⁹ défendent la vision suivant laquelle l'augmentation des effectifs de la police a un effet sur leur efficacité opérationnelle. Les rapports du CCSP montrent que les autorités civiles vont mettre en relation l'amélioration des moyens de la police avec leur efficacité grandissante pour arrêter des personnes affiliées aux groupes ciblés (336 entre 1990 et 1992). Les rapports du CCSP soulignent le fait que cette amélioration des moyens permet aux forces de l'ordre d'être plus efficace pour repérer les « gros bonnets » et les « cadres intermédiaire » au sein des structures ciblées (CCSP, février 1993, 78-79).

Une conséquence directe d'un tel déclin de la violence politique est un déplacement de l'axe sur lequel repose la mise à l'agenda du sentiment d'insécurité. À l'avènement du deuxième gouvernement démocratique il est d'emblée entièrement centré sur la montée de la

cellules de persécution politique existantes durant la dictature, le gouvernement mettra en avant une modification à la loi antiterroriste qui impose des limites à la police pour éviter les dérives.

¹⁷⁸Dans le chapitre précédent nous avons montré comment cette menace se manifestait à plusieurs niveaux : du général Pinochet au présentent Aylwin ; des chefs militaires aux autorités civiles et à travers le commandement de la garnison de Santiago vers certains acteurs de la société civile (réunions avec les entrepreneurs).

¹⁷⁹Le budget des Carabiniers augmente de 50% entre 1990 et 1994, tandis que celui de la police d'Investigation croix de 75% (Frühling, 1998b : 97).

délinquance contre le patrimoine et de voie publique. Le focus est donc maintenant entièrement tourné sur la question de l'évolution de la délinquance d'appropriation, ce qui enclenche un recadrage des stratégies mises en place par les acteurs¹⁸⁰.

Le processus de démocratisation qui s'est initié en 1990 a changé radicalement les conditions où la police agit. Ce nouvel environnement -balisé par les demandes croissantes des citoyens pour plus de protection-, a mis en évidence l'importance politique et sociale des appareils policiers (Frühling, 1998, 93). Pour combler de telles exigences de la population, le gouvernement s'engage à la fin de la période à proposer des changements visant les modes de fonctionnement des Carabiniers. En effet, l'amélioration des conditions matérielles de la police n'a pas été accompagnée d'un changement du cadre institutionnel qu'ils ont eux-mêmes conçu durant la dictature pour assurer leur autonomie à l'égard des autorités civiles.

Malgré les tentatives récurrentes du gouvernement central visant à réformer un tel cadre pour renforcer leur contrôle politique sur les forces de l'ordre pour déterminer les manières de concevoir le travail policier et les adapter à ce nouveau contexte démocratique, dont témoignent les propositions de changements concernant la police mis en avant dans le plan national de sécurité citoyenne élaboré par les acteurs gouvernementaux et législatifs à la fin du gouvernement Aylwin (Ministère de l'Intérieur, 1994), les Carabiniers s'y opposent fermement.

Au premier abord, ce bilan initial permet de suggérer que dans ce contexte post-autoritaire les modes de coordination négatifs ont dominé les interactions entre les uns et les autres, dans la mesure où les acteurs impliqués montrent qu'aucun d'entre eux n'a cédé pour éviter d'être perdant (Scharpf, 1997, 252-7). Le gouvernement a insisté durant toute la période post-autoritaire sur la réforme du cadre de la police. Les Carabiniers, de leur côté, chaque fois que

¹⁸⁰Cette question était déjà apparue dans les sondages au début des années 1990. Cependant, la réactivation inattendue du terrorisme dès le début du gouvernement Aylwin, l'a relayé au deuxième plan des priorités gouvernementales. La préoccupation centrale des acteurs étatiques -gouvernement, Carabiniers, police d'Investigations et forces armées- est donc centrée dans ce contexte post-autoritaire sur la question de la violence politique.

les autorités civiles veulent piétiner leur autonomie au-delà de la lutte contre le terrorisme, vont se replier sur leur cadre pour conserver leur indépendance, favorisant ainsi le *statu quo*.

Cependant, malgré l'existence de règles institutionnelles qui favorisent des modes de coordination négatifs avantageux pour les Carabiniers, dans la mesure où leurs ressources ont été améliorées et par conséquent leur emprise sur la sécurité intérieure sans changer leur cadre légal, l'interdépendance grandissante de ces acteurs va plutôt favoriser des modes de coordination de marchandage (Scharpf, 1997, 252-4), permettant de compenser ceux qui ont pu être défavorisés, neutralisant ainsi les intérêts liés au *statu quo*, c'est-à-dire au maintien des règles imposées par l'ancien régime.

Les interactions grandissantes entre les autorités civiles du ministère de l'Intérieur et les Carabiniers au sein du CCSP dans le cadre de la stratégie administrative mise en œuvre par les autorités gouvernementales, pour détourner l'autonomie des forces de l'ordre à l'égard du pouvoir politique, vont dans les faits finir par légitimer le rôle de coordinateur du ministère de l'Intérieur. Le gouvernement va stratégiquement réussir à approuver au sein du pouvoir législatif la loi 19.212 (1993)¹⁸¹, leur permettant d'institutionnaliser cette fonction au-delà des questions portant sur le terrorisme auxquelles se limitait le CCSP. Cet instrument juridique entrouvre donc les portes pour que les autorités civiles puissent développer de nouvelles capacités pour contrôler les appareils policiers.

Finalement, la stratégie déployée par le gouvernement visant à soutenir financièrement les Carabiniers et la police d'Investigations va leur bénéficier mutuellement. Au fur et à mesure que la violence politique décline, ils vont voir diminuer les attaques symboliques des forces armées pour reprendre le contrôle de la sécurité intérieure, permettant à la police de renforcer son hégémonie sur ce domaine de l'action publique dont elle tenait à maintenir à l'écart les

¹⁸¹Cette loi crée la direction de sécurité publique et des informations ayant pour but d'institutionnaliser le rôle coordinateur du ministère de l'intérieur des appareils policiers sur les comportements terroristes mais aussi sur la délinquance et tout phénomène pouvant affecter la sécurité publique.

militaires. Du côté des acteurs gouvernementaux, le contrôle du terrorisme leur permet d'éviter le recours aux mesures extraordinaires¹⁸² pouvant revitaliser les acteurs dictatoriaux.

Toutefois, le plan portant sur la sécurité citoyenne élaboré par la commission créée par le gouvernement montre cette volonté du pouvoir politique pour définir les modes de fonctionnement des Carabiniers et leur doctrine. Il est très détaillé sur deux questions qu'il convient de souligner. Premièrement, la réaffirmation du rôle de leadership du ministère de l'Intérieur dans ce domaine de l'action publique. Le ministère élabore, coordonne, dirige, développe et évalue l'action de la police en la matière. Deuxièmement, il cristallise l'émergence d'une nouvelle rationalité politique pour améliorer la performance des forces de l'ordre ancrée sur plusieurs composantes managériales.

L'objectif recherché par les autorités civiles est de changer leurs modes de fonctionnement, leur organisation du travail et leurs relations avec l'environnement. Il s'agit de rapprocher les services de police avec le public mais aussi d'optimiser les moyens et les ressources disponibles pour rendre la police plus efficace. La commission créée à cet effet, structure ses propos sur un plan d'action pour y parvenir, revendiquant de changer radicalement les Carabiniers. Dès lors, pour évaluer le travail policier de nouveaux instruments pour mesurer l'impact souhaité sont mis en avant : les enquêtes de victimation, les sondages portant sur les perceptions citadines et des mesures pour renforcer la fiabilité des statistiques administratives.

Dans un tel contexte, le plan propose une nouvelle terminologie pour caractériser les phénomènes visés : les délits ayant plus d'impact sur la société (*delitos de mayor connotación social*). Cette catégorisation va marquer par la suite le débat public sur la question durant toute la période étudiée (1994-2014). Il s'agit d'un ensemble de délits¹⁸³ utilisés par la suite pour évaluer les programmes, les plans et les politiques mises en œuvre. Le gouvernement

¹⁸²Les mesures extraordinaires proposées par les militaires et les partis de la droite politique consistaient à convoquer le conseil de sécurité nationale pour déclarer l'État d'urgence leur permettant de reprendre la main sur le contrôle sur la sécurité intérieure. Une autre mesure extraordinaire pouvant éroder l'état de droit proposée par ces acteurs consistait à réactiver le rôle des cellules de persécution politique commandées par les militaires durant la dictature.

¹⁸³ Homicides, violations, vols, larcins et lésions.

visé une amélioration de la collecte d'informations pour créer un système statistique homologué pour les deux polices nationales, sous le contrôle du ministère de l'Intérieur. Une telle revendication du pouvoir politique permet aux autorités civiles de faire le suivi sur l'évolution de la délinquance. Dans cette même direction, le plan prévoit l'application d'enquêtes de victimation pour comparer les résultats obtenus avec les statistiques administratives pour en tirer des conclusions sur les délits qui n'ont pas été constatés par la police.

Dans le chapitre portant sur le plan d'action permettant au gouvernement d'accomplir les objectifs visés, la question de la performance policière est mise pour la première fois au premier plan des priorités gouvernementales. Le plan propose au gouvernement un programme de prévention axé sur le travail en partenariat avec d'autres acteurs de la sécurité au niveau local, une nouvelle doctrine de rapprochement avec la population ainsi qu'une amélioration de l'efficacité policière fondée sur l'utilisation adéquate des moyens. La commission propose également de mettre en œuvre des mesures concrètes pour favoriser la proximité avec le public. Le plan priorise ainsi une amélioration du contrôle politique sur les Carabiniers ministère de l'Intérieur.

La réponse des Carabiniers attire l'attention des autorités civiles sur une réduction inacceptable de leurs prérogatives exclusives et autonomes que la loi leur confère sur la définition de leur doctrine. Autrement dit, ils vont mettre en avant une interprétation du plan selon laquelle une telle approche favorise l'érosion de leurs fonctions. Ils vont ainsi contester chacune des mesures mises en place par le pouvoir politique, montrant que les forces de l'ordre veulent disputer le leadership au gouvernement dans ce domaine de l'action publique. La question de la performance policière est donc posée dès la fin du premier gouvernement démocratique. Elle va se développer dans un contexte de plus en plus balisé par l'enjeu de la modernisation de l'État où la question de l'amélioration de la gestion des administrations est mise en avant. À nos yeux, l'avènement bien qu'embryonnaire de l'enjeu de la performance policière dans ce nouveau de montée de la délinquance d'appropriation et de voie publique à la fin du premier gouvernement démocratique est une conséquence de modes de coordination caractérisés par le marchandage (Scharpf, 1997) entre pouvoir politique et police qui entrouvrent les portes pour modifier les intérêts (des Carabiniers) liés au *statu quo*.

CHAPITRE 7

LES CARABINIERS FACE A LA MODERNISATION DE L'ÉTAT

La période transitionnelle a été marquée par l'enjeu de la démocratisation du pays. Pour faire face à la violence politique, les acteurs gouvernementaux ont mis en œuvre des arrangements administratifs pour détourner le cadre légal imposé par la dictature et améliorer le contrôle civil sur les forces de l'ordre. En effet, la stratégie de défense de l'héritage dictatorial mise en place par la droite politique et les élites sectorielles militaires et policières a empêché le gouvernement Aylwin de changer les règles imposées par la dictature. Dans ce contexte post-autoritaire (Mella, 2011), des blocages qui ont empêché la nouvelle majorité d'achever le processus de démocratisation du pays, et la matrice idéologique qui sur laquelle s'est bâtie la Concertation des partis pour la démocratie et qui soutenait un tel défi se retrouve épuisée et vidée de son contenu original à partir du deuxième gouvernement de la coalition (1994).

Les trois gouvernements suivants¹⁸⁴ vont changer leurs priorités et s'engager dans le défi de moderniser l'État. Pour ce faire, ils développent un ensemble de dispositifs pour mesurer et évaluer la performance du secteur public. Cependant, les règles qui régissent les Carabiniers, leur octroyant une autonomie croissante vis-à-vis des pouvoirs publics, empêchent les autorités civiles de mettre en place un tel projet pour la police. Les tensions entre acteurs gouvernementaux et les Carabiniers se multiplient, obligeant les uns et les autres à ré-agencer leurs rapports de force pour s'ajuster à cette nouvelle donne.

Les conceptions de la performance policière sont marquées par le mouvement général de modernisation du secteur public et l'émergence d'une nouvelle doctrine dite de « sécurité citoyenne ». Cette doctrine mise en avant par les acteurs gouvernementaux est le résultat d'un conflit entre différents acteurs du secteur public et de la société civile autour des différentes interprétations du sentiment d'insécurité dans la population. Ce conflit oppose les acteurs proches de la droite, d'une part, et du gouvernement, d'autre part. Les premiers préconisent

¹⁸⁴ Gouvernement du démocrate-chrétien, Eduardo Frei (1994-2000) et des socialistes Ricardo Lagos (2000-2006) et Michelle Bachelet (2006-2010).

une amélioration de l'efficacité des réponses pénales pour réduire l'impunité des délinquants, tandis que les seconds veulent favoriser un rapprochement avec le public et privilégier le partenariat pour favoriser la mise en œuvre de solutions préventives.

1. La doctrine de « sécurité citoyenne » et les différentes significations associées au sentiment d'insécurité

1.1 Les think tanks proches des idées de la droite

Dans le contexte post-autoritaire, l'insécurité « devient un enjeu politique » (Lazreg, 2016 : 92-104). Différents acteurs vont tenter de s'approprier les significations rattachées aux inquiétudes citadines. Les *think tanks* proches des idées de la droite tels que le centre d'études publique (CED), la fondation pour la paix citoyenne (FPC) et la firme de sondages ADIMARK, vont participer activement à la construction d'un problème public en favorisant une interprétation ancrée sur les défaillances du système pénal, induisant ainsi un renforcement du modèle d'application de la loi dans le secteur policier (FPC, 1996 ; Guzman, 1995).

Tel que le note le chercheur canadien Lazreg (2016, 100) : « *Le CEP, ADIMARK et la FPC peuvent donc s'affirmer comme des acteurs incontournables du processus de mise à l'ordre du jour de l'insécurité au Chili. Leurs données sont d'ailleurs souvent reprises [par les médias] pour souligner la place majeure qu'occupe la délinquance parmi les préoccupations des gens* ». Ce constat est partagé par les experts nationaux (Frühling, 1998, 1999 ; Vial 1998 ; Oviedo et Rodriguez 1999 ; Dammert, 2004, 2006 ; Sandoval, 2001 ; Candina 2005).

Pour y parvenir, ils vont participer activement à la définition des préoccupations citadines à l'aide de sondages. Dans cette nouvelle configuration ils vont ainsi multiplier leurs instruments pour quantifier l'évolution de la délinquance et du sentiment d'insécurité. Le centre d'études publiques (CEP), la fondation pour la paix citoyenne (FPC) et la firme ADIMARK réalisent une trentaine de sondages à tour de rôle, montrant l'accroissement du sentiment d'insécurité et le déplacement de son axe. D'abord sur le terrorisme pour se déplacer ensuite sur la question de la montée de la délinquance d'appropriation et de voie publique.

La FPC prendra progressivement le devant d'une telle stratégie. Pour ce faire, elle ira bien au-delà du constat initial portant sur la mise à l'ordre du jour des inquiétudes citoyennes. C'est dans ce contexte que la FPC crée de nouveaux instruments permettant de mesurer les phénomènes délinquants et d'en faire le suivi. Elle va ainsi proposer en 1994 - alors que le pays n'a pas encore de statistiques officielles en la matière - l'annuaire des statistiques criminelles. Ce dispositif permet de faire un portrait du secteur de la sécurité en superposant les statistiques des faits constatés par la police avec celles du système judiciaire et d'application des peines (FPC, 1996, 1998).

Cet instrument de mesure de la délinquance montre que les plaintes enregistrées par la police montent, notamment les vols. Elles vont passer entre 1989 et 1998 d'un taux de 471 à 592 vols pour cent mille habitants, soit 26% de croissance (FPC, 1999). Cet annuaire dresse un portrait critique sur le fonctionnement du système pénal et dévoile ainsi son inefficacité grandissante. Ce constat permet à la FPC et ses collègues du CEP de développer un discours critique sur le secteur de la sécurité, insistant sur l'impunité dont jouissent les délinquants. Cette impunité est selon eux à l'origine du sentiment d'insécurité ressentie par la population (FPC, 1996 ; Mujica, 1995, Guzmán, 1995, cités par Lazreg, 2016, 95).

Il s'agit donc d'un premier levier pour favoriser une compréhension d'ensemble des phénomènes ciblés, mais aussi pour montrer leur évolution en soulignant la montée des délits contre le patrimoine. Cet instrument construit sur les registres manuels déjà existants est renforcé en 1998 par l'application du premier sondage portant sur la victimation. La FPC en partenariat avec ADIMARK sont les premiers acteurs à appliquer cette méthodologie dans le pays, leur permettant de créer un indice d'insécurité dit « indice de paix citoyenne-ADIMARK ».

Celui-ci permet de mesurer à la fois la proportion des foyers ayant subi un vol ou une tentative de vol durant les 6 derniers mois, leur re-victimation (plus d'une fois au cours de la période), les délits qui n'ont pas été constatés par les appareils policiers (chiffre noir) et la peur ressentie par les sondés. Les différentes dimensions considérées dans cette enquête pour mesurer l'insécurité ressentie par la population permettent ainsi à ces acteurs de créer un indice construit sur les perceptions des interrogés ancré sur l'exposition au délit et le

sentiment de vulnérabilité face aux phénomènes délinquants (Valdivieso, 2004, 7, cité par Lazreg, 2016).

La deuxième stratégie menée par la FPC consiste à prendre le pouls de l'agenda gouvernemental en proposant aux autorités civiles des solutions pour faire face à l'augmentation de la délinquance. En septembre 1996, elle va organiser un colloque portant sur « l'analyse empirique de la délinquance 1986-1996 », ayant pour but de dresser un bilan des résultats fournis par l'annuaire des statistiques criminelles. Une telle rencontre permet à la FPC de montrer son influence grandissante sur le gouvernement en diffusant auprès des médias un accord de collaboration avec le ministère de l'Intérieur et le garde des Sceaux pour mettre en place un nouveau « système unifié des statistiques de la délinquance » (SUED), permettant de dresser un portrait plus précis sur le secteur sécurité et d'envisager une réforme de la procédure pénale (FPC, 1996).

Cette pléthore de dispositifs et de méthodologies, permettant de broser un portrait de la délinquance à travers des sondages d'opinion, des statistiques administratives et des enquêtes de victimation, transforme la FPC en acteur incontournable d'un tel champ des politiques publiques. Ce faisant, ces acteurs proches des idées de la droite politique vont multiplier les sources d'information pour établir un diagnostic et évaluer l'efficacité de l'action publique dans un tel domaine de l'action publique.

1.2 Les acteurs progressistes

Tandis que ces acteurs se sont empressés de dresser un bilan des inquiétudes citoyennes suggérant au gouvernement de les résoudre en améliorant l'efficacité du système pénal, d'autres acteurs - parmi lesquels on retrouve des intellectuels, des think tanks et des centres d'études proches des idées de la gauche politique, incluant des hauts fonctionnaires du gouvernement - vont en revanche préférer de soulever un autre regard sur la question de l'accroissement des préoccupations citadines. Pour eux, le décalage existant entre l'insécurité objective (plus faible) et subjective (plus élevée) montre bien qu'il s'agit d'un problème qui peut aller bien au-delà des seuls phénomènes délinquants (Lazreg, 2016, 105).

Selon une telle vision, l'insécurité est plutôt interprétée comme un problème politique pouvant entraîner un retour des valeurs autoritaires. Certains acteurs gouvernementaux et des

centres d'études proches des idées de la gauche, tels que la corporation SUR¹⁸⁵, vont proposer une lecture critique de la vision plus traditionnelle ancrée sur les réponses pénales et mise en avant par les *think tanks* proches des idées de la droite politique. Ils identifient dès lors le sentiment d'insécurité comme un problème lié à la « gouvernance démocratique » plutôt qu'aux problèmes de sécurité eux-mêmes (Lazreg, 2016 :93-95).

Pour ces acteurs, il s'agit donc de réformer le secteur sécurité afin de pouvoir surmonter la doctrine de la sécurité nationale. Suivant une telle conception, l'insécurité peut avoir des conséquences négatives en incitant la population à défendre des valeurs autoritaires de « *mano dura*¹⁸⁶ ». Les enquêtes qu'ils appliquent montrent bien que les personnes les plus insécurisées tendent à dévaloriser la démocratie et à préférer des solutions punitives (Oviedo et Rodriguez, 1999). D'autre part, les acteurs gouvernementaux tels que Angel Flisfisch, directeur de la direction de sécurité publique et des informations au sein du ministère de l'Intérieur, vont souligner que la méfiance envers autrui provoquée par le sentiment d'insécurité peut éroder la cohésion sociale (Flisfisch, 1995 ; Tudela, 1995).

Ces acteurs « progressistes » (l'expression est utilisée par Lazreg) soulèvent la question de l'essor des discours autoritaires dans ce contexte où les inquiétudes citoyennes montent, et proposent de mettre en avant une nouvelle perspective se substituant à cette vision ancrée sur une augmentation des capacités punitives de l'État. Ils proposent au contraire un nouveau paradigme dit de la « sécurité citoyenne ». Cette perspective ne nie pas les problèmes d'efficacité du système pénal. Elle tente cependant de les interpréter dans un autre sens, en proposant un regard permettant d'aller au-delà des simples réponses réactives. Elle priorise surtout les solutions préventives ancrée sur la satisfaction des besoins de sécurité des citoyens (Burgos et Tudela, 2002).

Pour ces centres d'études et pour les fonctionnaires gouvernementaux proches des idées de la gauche politique, le décalage entre insécurité objective et subjective ne permet pas

¹⁸⁵ Corporation des Études Sociales et d'Éducation SUR.

¹⁸⁶ L'expression « main de fer » fait allusion au populisme pénal très répandu en Amérique latine.

d'expliquer les inquiétudes citadines uniquement par l'évolution des phénomènes délinquants, du moins pas seulement. En 1998, un rapport publié par le PNUD auquel participent certains chercheurs de gauche, réaffirme ces idées en soulignant que les représentations de la délinquance dans ce contexte post-autoritaire sont en fait une image qui recouvre les paradoxes de la modernisation chilienne, favorisant les craintes subjectives et la perte de cohésion sociale (Ramos y Guzman, 2000, 39 ; Burgos et Tudela, 2002, 479).

Lazreg (2016, 113-14) constate que cette approche diffère à bien des égards de celle fournie par les acteurs proches de la droite, ce qui va « bouleverser » les manières qu'ont les acteurs gouvernementaux de concevoir les réformes du secteur sécurité. Pour eux la solution ne peut pas se restreindre à l'action punitive de l'État puisque celle-ci ne permet pas d'aborder intégralement les problèmes liés à un tel sentiment d'insécurité. Ils insistent sur le fait qu'il s'agit d'un phénomène multi causale et requérant par conséquent un éventail plus large de réponses.

On voit donc que différents acteurs proches tantôt des idées de la droite politique tantôt des idées de la gauche, tentent de se différencier vis-à-vis des significations attribuées au sentiment d'insécurité pour en dégager des interprétations et apporter des réponses différentes. Plus précisément, les *think tanks* proches des idées de la droite proposent des réformes ancrées sur une vision plus traditionnelle des forces de l'ordre, préconisant de renforcer leur rôle d'application de la loi, tandis que les centres d'études et intellectuels proches de la gauche proposent une lecture différente, priorisant le travail préventif, le partenariat et la proximité avec la population, revendiquant plutôt l'idée que la police est un service pour protéger les citoyens et améliorer leur qualité de vie (Tudela, 1999).

Cette controverse entre les uns et les autres, cristallise une dispute que les acteurs gouvernementaux sont prêts à mener face à la lecture réactive du travail policier proposée par les acteurs proches de la droite. La sécurité citoyenne est donc un concept qu'ils vont développer pour déplacer le curseur des politiques publiques et mettre en avant l'idée de multi causalité de la délinquance et du sentiment d'insécurité. Selon une telle approche qui tend à s'éloigner de la vision réactive-pénale des acteurs proches de la droite politique, la prévention peut être envisagée comme une solution adéquate dans la mesure où elle met au

centre des préoccupations gouvernementales, l'usager et ses besoins de sécurité (Burgos et Tudela, 2002).

Franz Vanderschueren, sociologue Belge installé au Chili depuis les années 1960, va créer quelques années plus tard le centre de sécurité urbaine (2003) au sein de l'université jésuite du Chili¹⁸⁷ pour développer une perspective proche de celle mise en avant par ONU-Habitat où il a travaillé dans le projet « Villes plus sûres » (*Safer Cities*). Cette approche est centrée sur l'idée de la sécurité des citoyens, revendiquant des solutions pour faire face aux problèmes liés à la violence urbaine sous une perspective de la coopération, soulevant l'importance d'intégrer les usagers dans la formulation et l'application de l'action publique.

Au fur et à mesure que le régime démocratique se consolide, on observe ainsi une évolution de la conception de la sécurité. On passe ainsi d'une conception de la sécurité citoyenne centrée sur l'idée de protéger les droits et les libertés des citoyens permettant aux acteurs gouvernementaux de se différencier de l'ancien régime (autoritaire) à une conception de la « *seguridad ciudadana* » entendue comme la sécurité des citoyens liée à des mesures efficaces pour régler le problème de la délinquance et la violence en milieu urbain (Lazreg, 2016, 56, 198).

Lazreg (2016, 198) précise ainsi que la sécurité citoyenne est un concept polysémique. Sous l'influence grandissante de la Banque Interaméricaine de Développement (BID) dans la région. Les significations attribuées à la sécurité citoyenne vont évoluer au fur et à mesure que cette conception de la sécurité va se détacher des contextes autoritaires l'ayant vu naître. Sous l'influence grandissante de la perspective épidémiologique de la violence développée dans le secteur de la santé en Colombie, cette conception de la sécurité va progressivement changer de signification, proposant une approche centrée sur les solutions préventives aux phénomènes délinquants en milieu urbain (Lazreg, 2016, 185).

La conception de la sécurité citoyenne qui va s'imposer dans les années 2000 met ainsi l'accent sur les solutions aux problèmes liés à l'accroissement de la délinquance et de la violence. Dans une telle vision de la sécurité, ces phénomènes sociaux sont compris comme

¹⁸⁷ Université Alberto Hurtado.

des problèmes complexes que l'action publique doit tenter de résoudre en privilégiant des solutions multisectorielles, visant à renforcer la cohésion sociale en responsabilisant un éventail plus large d'acteurs étatiques et de la société civile, et en favorisant la participation des citoyens dans la formulation des solutions (Lazreg, 2016, 199-200).

C'est d'ailleurs cette perspective qui va prendre les devants au Chili. Durant la période étudiée le pays engage plusieurs prêts auprès de la BID pour mettre en œuvre des programmes visant à réduire les phénomènes de délinquance. En 2004, le programme "*Chile + seguro*¹⁸⁸", dont la dimension d'intégration des Carabiniers avec la communauté est l'un des piliers, montre qu'au Chili la BID contribue à la conception des politiques de sécurité et aux significations de l'efficacité policière qui lui sont associées.

Les fonctionnaires gouvernementaux et policiers vont ainsi développer un modèle d'intégration des Carabiniers avec la communauté dit MICC¹⁸⁹ - une adaptation chilienne du *problem-oriented policing* (POP) - et créer des dispositifs pour améliorer la gestion de la performance policière au sein des unités de terrain que les Carabiniers vont utiliser par la suite pour installer au sein de la direction nationale d'ordre et de sécurité des Carabiniers (DIOSCAR) -responsable du management des unités de terrain-, la cellule d'analyse criminelle (DAC). Celle-ci est créée pour mettre en place au sein des commissariats les bureaux opérationnels, cellules chargées de rassembler toutes les statistiques portant sur l'activité policière et délinquante pour mettre en œuvre un modèle de prise de décision centré sur la gestion par résultats.

En 2011, un nouveau prêt est engagé auprès de la BID pour concevoir et mettre en œuvre le système tactique d'analyse de la délinquance (STAD), implanté au Chili sur fond du COMPSTAT¹⁹⁰, mis en œuvre par la police newyorkaise (1994). Ce modèle de gestion par

¹⁸⁸ « Chili plus sûr »

¹⁸⁹ Le modèle d'intégration Carabiniers communauté (MICC), est la cristallisation du concept de relation Carabiniers communauté que nous soulignerons par la suite.

¹⁹⁰ Eterno et Silverman (2010), montrent qu'il existe une controverse sur l'interprétation qui a été mise en avant par les créateurs de la réforme au *New York Police Department*, dite de *computer statistics* a privilégié l'instrument dans le voyage des idées plutôt que les changements dans les modes d'organisation du travail policier que privilégie l'interprétation liée à l'idée de *comparative statistics*, soulignant le *benchmarking* et l'autonomie des gestionnaires pour accomplir les objectifs imposés par le pouvoir politique aux services de police de la ville de New York.

résultat privilégie l'utilisation de tableaux de bord pour mesurer et évaluer l'efficacité des unités de terrain et les réunions de performance. Il a été développé avec le soutien technique d'un groupe de consultants Nord-Américains (Altegrity Security Consulting), dont William Bratton -l'ancien *police commissioner* de la police de New York-, fait partie (IAP, 2014).

1.3 La droite tournée vers l'insécurité dans son rôle d'opposition au gouvernement

La deuxième conséquence est un déplacement de l'axe sur lequel repose la mise à l'ordre du jour du sentiment d'insécurité, centré maintenant uniquement sur la délinquance contre le patrimoine et de voie publique, phénomènes qui ont pris le devant des inquiétudes citoyennes après le déclin de la violence politique. Ce changement de cible entraîne un recadrage des stratégies mises en œuvre par les acteurs, maintenant entièrement détournée sur la question de l'évolution de la délinquance d'appropriation et son influence sur le sentiment d'insécurité.

La droite a bien compris que la mise en avant de la question de la sécurité est politiquement porteuse, tel que le souligne un des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur à propos d'un article de Roberto Mendez - le propriétaire de la firme de sondages ADIMARK - publié par une importante revue politique du pays¹⁹¹ : « ...au début de 1994 un article apparu dans le magazine politique « *Qué pasa* »[...] suggère la thèse suivant laquelle, la sécurité est une question sur laquelle la Concertation sera toujours mise à mal et dont l'opposition [la droite politique] peut tirer un profit politique croissant » (Frühling, 2012).

Il s'agit donc de l'exploiter politiquement en attirant l'attention sur l'évolution de la délinquance dont les sondages d'opinion tendent à montrer l'importance croissante que le public lui attribue. Cette stratégie politique est considérée prioritaire dans le but de critiquer l'action du gouvernement et vise à s'approprier d'un tel champ de l'action publique pour revendiquer des solutions se voulant plus efficaces.

Durant les quatre premiers gouvernements de la Concertation (1990-2010), les préoccupations citadines sur les phénomènes délinquants vont bondir. Plus de 60% des

¹⁹¹ Le magazine hebdomadaire *Qué Pasa*, a été créé en 1971 pour traiter les sujets d'actualités politique. Il appartient à l'un de holding des communications le plus important du pays (COPESA).

Chiliens pensent que la délinquance d'appropriation et de voie publique sont le principal problème du pays et que le gouvernement devrait s'en occuper prioritairement (CEP, 1989-2014). Ces inquiétudes vont persister dans le temps. Elles vont permettre à la droite politique d'utiliser un tel enjeu comme arme électorale leur permettant de reconquérir le pouvoir.

1.4 Joaquín Lavín le maire qui concurrence les Carabiniers

Tel que nous l'avons déjà signalé dans le chapitre précédent, Joaquín Lavín est le maire de Las Condes, une riche commune de la ville de Santiago. Il va se spécialiser dans l'application de mesures sécuritaires au niveau local en déployant une stratégie qui fait concurrence à la police. Celle-ci est porteuse, dans la mesure où elle lui permet d'avoir une visibilité nationale. À la fin de son deuxième mandat au sein de la mairie de *Las Condes*, disposant d'une grande popularité dans les sondages d'opinion, il décide de se présenter aux élections présidentielles de 1999 pour disputer au candidat de la Concertation (le socialiste Ricardo Lagos) le leadership du troisième gouvernement démocratique. Sa campagne est axée sur la question de la sécurité et préconise des mesures qu'il a mises au point lors de sa visite au Manhattan Institute à New York (1997).

Malgré les successives victoires électorales de la Concertation (1990-2010), le troisième président de la République de la coalition est mis à mal aux élections de 1999. Joaquín Lavín, maire de l'union démocratique indépendante (UDI) - le parti de droite défendant bec et ongles l'héritage dictatorial - obtient au ballottage des élections présidentielles le plus haut score ayant été obtenu par la droite politique au cours du XX^{ème} siècle, 48,8% des suffrages (Valdivia, 2013, 2). Pour ce faire, il entreprend une campagne axée sur la croissance économique -le pays est encore sous les effets de la crise asiatique de 1997- et sur les mesures sécuritaires mises en avant sous le slogan « la fête est finie pour les délinquants ».

Ce résultat électoral d'un parti qui était en 1990 le plus faible de l'échiquier politique s'explique, en partie, par la stratégie mise en place par l'UDI pour regagner du pouvoir, lui permettant de devenir au tournant du XXI^{ème} siècle le parti le plus important du pays (il est passé de 9,8% des votes aux élections législatives de 1990 à 25,8% en 2001). Un des acteurs clé de cette ascension est bien le maire Joaquín Lavín, qui a réussi à toucher les secteurs populaires et les classes moyennes avec son style tourné vers l'action, visant à désidéologiser

les problèmes sociaux (Valdivia, 2013, 4). Joaquín Lavín est le fer de lance du slogan mis en avant par l'UDI, consistant à s'occuper des « vrais problèmes des gens » (Valdivia, 2013 :39).

Sa stratégie attire l'attention du grand public en partie parce qu'il utilise une démocratie dite de « proximité ou de voisinage » à travers des référendums menés auprès des riverains (plébiscites ou enquêtes) pour leur demander leur avis sur des problèmes de sécurité et les mesures qu'ils sont le plus enclins à entreprendre. Il déclare ainsi que « le plébiscite est l'instrument de participation le plus important des démocraties stables ». Son influence est si prégnante dans l'échiquier politique chilien que l'historienne Veronica Valdivia et le politiste Tomás Moulian parle du « lavinisme politique » des années 1990, pour souligner une stratégie délibérée de la droite visant à changer les contenus et les formes de la politique chilienne dans le but de consolider le projet de la droite en démocratie (Valdivia, 2013 ; Moulian, 2004).

Pour ce faire, il va mettre en place des mesures très visibles en se servant des instruments de la communication politique pour y parvenir. À titre d'exemple, en 1997, il rend visite au Manhattan Institute For Policy Research où il rencontre William Bratton pour prendre le pouls des réformes mises en place dans la police de la ville de New York sous le slogan de « Tolérance zéro ». De retour dans le pays, en 1998 il mettra en œuvre cette politique en créant une sorte de police municipale lui permettant de témoigner au grand public sa capacité à entreprendre des solutions concrètes et satisfaire les demandes citoyennes pour plus de protection.

Au moment où il lance le système de patrouilles municipales dans les quartiers, les Carabiniers vont s'y opposer fermement. Ils vont dans un premier temps arrêter les patrouilleurs municipaux, car il s'agit selon eux d'une fonction constitutionnelle dont ils ont le monopole. Dans un deuxième temps, pour obtenir le soutien de gouvernement¹⁹², les Carabiniers vont souligner que de telles initiatives peuvent favoriser une répartition inégale et inégalitaire de la sécurité, en arguant que les municipalités les plus pauvres n'ont pas les

¹⁹² Le deuxième gouvernement de la Concertation (1994-2000) est très sensible à la question des inégalités (Rovira, 2016).

ressources pour mettre en place de tels systèmes (Hathazy, 2016, 609 ; Frühling, 1998b, 257-58 ; Vial, 1998, 275).

Ces actions sont en fait le reflet d'un sentiment de menace grandissant chez les Carabiniers en ce qui concerne leur monopole sur le champ de la sécurité intérieure, ce qu'un colonel chargé de la cellule de la planification stratégique exprime de la manière suivante :

« Visiblement, nous sommes les seuls à visualiser les Carabiniers du futur [...] nous aimerions que cette institution continue à être indépendante, je veux dire indépendante comme une police unique. Qu'au Chili il n'y ait pas des polices municipales. Je pense que pour nous ce serait un échec [...] Si cette police naît [la police municipale], c'est parce que nous n'avons pas pu mener à bien le rôle qui nous a été assigné [...] dans la mesure où nous ne sommes pas efficaces dans ce que nous devons faire, cela va provoquer ce genre de situations. » (Lagos, 2011).

2. L'enjeu de la modernisation de l'État et sa déclinaison dans le secteur policier

2.1 Épuisement de la matrice idéologique de la Concertation

Après les multiples tentatives de réforme du cadre institutionnel hérité de la dictature, visant à démocratiser le pays et à normaliser les rapports entre pouvoir politique et police¹⁹³, à partir du deuxième gouvernement démocratique la Concertation expérimente un épuisement de sa matrice idéologique originale ancrée sur l'axe autoritarisme-démocratie¹⁹⁴, stratégiquement mise en avant par les « élites politiques transversales » qui ont gouverné durant la période post-autoritaire¹⁹⁵ pour achever le processus de transition d'un gouvernement à l'autre,

¹⁹³ Tel que nous l'avons montré dans la première partie du chapitre précédent, la subordination de la police chilienne au pouvoir politique fait partie des essentiels constitutionnels du pays.

¹⁹⁴ Marcelo Mella (2011) dans un article sur l'épuisement de la matrice idéologique qui a fondé la Concertation des partis pour la démocratie, préconise que le renouvellement du répertoire conceptuel de la coalition entrepris par le gouvernement Frei constitue une réponse à la perte de performativité de la pensée « *transitologique* », dans un contexte international caractérisé par l'obsolescence des idéologies de gauche, l'abrogation de l'État interventionniste et l'expansion de la pensée libérale qui a appelé les élites politiques du pays préconisant l'introduction d'instruments venant du secteur privé pour améliorer la gestion publique.

¹⁹⁵ Premier gouvernement de la Concertation 1990-94.

consolider la démocratie et assurer la gouvernance démocratique du pays (Hidalgo, 2011 ; Mella, 2011 ; Boeninger, 1998).

La Concertation qui a gagné par une ample majorité les élections présidentielles du deuxième gouvernement démocratique (58%), se prépare maintenant pour reprendre les rênes du pouvoir. Dans le processus d'élaboration du programme du nouveau gouvernement, Genaro Arriagada¹⁹⁶ -l'homme de confiance du nouveau président Eduardo Frei¹⁹⁷- met en avant l'idée d'un épousement de la matrice idéologique sur laquelle reposent les fondements de la Concertation des partis pour la démocratie. Il propose ainsi de remplacer l'enjeu politique de la démocratisation par celui de la modernisation de l'État chilien (Mella, 2011, 14 ; Cavallo, 1998, 237).

Ce conseiller, qui sera nommé par la suite ministre du gouvernement Frei¹⁹⁸, trouve écho auprès du président lui-même - ingénieur de profession et sensible à ces questions¹⁹⁹- mais aussi auprès d'une poignée de techno-politiques²⁰⁰ proches des idées managériales et qui vont décliner dans le programme du nouveau gouvernement ce nouvel enjeu de modernisation de l'État²⁰¹ (Tello, 2011, 249).

Cette phase ancrée sur la modernisation de l'État définie par le gouvernement Frei (1994-2000) prend par la suite d'autres formes, témoignant d'une continuité dans temps. Le

¹⁹⁶ Il sera par la suite son ministre Secrétaire Général de la Présidence chargé de mener les rapports avec le parlement et de mettre en œuvre les réformes législatives.

¹⁹⁷ Deuxième président de la Concertation (1994-2000)

¹⁹⁸ Ministre du Secrétaire Générale de la Présidence 1994-1996.

¹⁹⁹ Avant de prendre les rênes du pouvoir, le président Frei dans une interview au quotidien *la Época* signale : « La modernisation de l'État sera un des grands axes du prochain gouvernement. » (Section économique du quotidien *La Época* p.20, 07/07/1993, cité par Tello, 2011, 249)

²⁰⁰ Felipe Tello (2011), veut souligner sous cette expression l'idée que cette poignée de réformateurs sont des hommes et de femmes politiques ayant une formation spécialisée en management public. Il s'agit donc d'acteurs politiques ayant une expertise et non pas de technocrates dans le sens pur du terme. Autrement dit, ce sont des jeunes cadres politiques porteurs de nouveaux savoirs technocratiques. Parmi eux on peut soulever *Claudio Orrego* jeune avocat démocrate-chrétien ayant suivi un Master en politiques publiques dans la Kennedy School of Government, de l'université de Harvard (1995), Rodrigo Egaña un économiste spécialisé sur les questions du management public et Juan Villarzá, économiste ayant un master à l'université de Chicago, proche aux idées économicistes des *chicago boys*, nommé par la suite ministre Secrétaire Général de la Présidence. C'est sous son leadership que sera publié en 1997 le plan stratégique de modernisation de la gestion publique.

²⁰¹ C'est bien l'expression utilisée par le président de la République lui-même avant de prendre les rênes du pouvoir.

gouvernement du socialiste Ricardo Lagos (2000-2006) va décliner cet enjeu sous la formule « réforme de l'État », tandis que le gouvernement de Michelle Bachelet (2006-2010) met en avant l'idée d'un État « proche des citoyens » (Hidalgo, 2011).

2.2 Déclinaisons de la modernisation de l'État

L'expression « modernisation de l'État » est suffisamment large pour que ces acteurs technopolitiques puissent préciser son contenu quand ils vont la décliner dans les coulisses du pouvoir. Cette conception initiale va marquer les gouvernements suivants qui continueront à l'approfondir et à l'étendre à divers champs de l'action publique (Waissbluth et Inostroza, 2007), dont l'un d'entre eux est le secteur policier. Pour éclairer le sens attribué à la modernisation de l'État par ces acteurs proches des milieux managériaux, il faut en premier lieu préciser qu'ils ne vont pas utiliser l'expression « réforme de l'État » pour caractériser les changements.

Ils vont en revanche restreindre et réduire la portée et la profondeur des changements à l'une de ses dimensions : la « modernisation de la gestion publique » (Waissbluth et Inostroza, 2007, 283 ; Hidalgo, 2011, 128). Autrement dit, tel que le suggère Edgardo Boeninger (1997, 460), selon cette conception des changements, « *la modernisation de l'État (...) recouvre les problèmes d'efficience et d'efficacité dans la gestion du secteur public* ».

Dans les faits, ce cadrage du récit politique ancré sur l'enjeu de la modernisation de l'État, est ainsi limité aux questions portant sur l'amélioration du management public. Cette déclinaison est rapidement précisée par le président Frei lui-même quand il crée le « comité interministériel de modernisation de la gestion publique²⁰² » et par la suite par les hauts fonctionnaires chargés de sa mise en œuvre quand ils lancent en 1997 le « plan stratégique de modernisation de la gestion publique. Un État au service des gens²⁰³ ».

Le schéma séquentiel présenté par Paulo Hidalgo (2011, 128-131) nous permet de synthétiser les principales composantes d'un tel programme d'amélioration de la gestion du secteur public. Le programme est bâti sur 3 piliers :

²⁰² Les instructions présidentielles datent du 6 décembre 1994, cité par (Ramirez, 2001, 16)

²⁰³ Son nom en espagnol : « *Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública. El Estado al Servicio de la Gente* ». Documento MSGP-MSGG, 1997 »

Le programme pour améliorer la gestion publique (PMG²⁰⁴) est un système de paiement à la performance, caractérisé par des bonifications individuelles et collectives conditionnées à l'accomplissement d'objectifs préalablement définis, dont les règles sont fixées par la loi 19.533 (1998). Elle est perfectionnée par la suite par la loi 19.882 de 2003 et la loi 20.212 de 2007, qui introduisent de nouveaux dispositifs dans un tel but. Parmi les plus importantes nous pouvons souligner la direction nationale du service civil²⁰⁵ qui introduit un système national de concours pour sélectionner les hauts fonctionnaires et un système de contrôle de gestion incorporant des indicateurs et des buts²⁰⁶ qui sont engagés dans le processus budgétaire²⁰⁷ (Berner, 2018, 188-90).

Les bilans annuels de gestion intégrale (BGI²⁰⁸) constituent le deuxième pilier. Il s'agit d'un rapport devant être présenté annuellement au pouvoir législatif pour rendre des comptes sur l'accomplissement des objectifs stratégiques. Ce compte rendu est composé d'un rapport de performance, un autre portant sur la gestion budgétaire et des ressources humaines, et encore d'une section devant décliner les défis pour les années suivantes, mise au point à la fin de chaque période budgétaire.

Finalement, un dispositif d'évaluation ex-post des programmes gouvernementaux (EPG²⁰⁹) est mis en place dès 1997. Tel que le précise le directeur des budgets du ministère des

²⁰⁴ Le *programa de mejoramiento de la gestión* (PMG) ayant un caractère annuel a été négocié avec le syndicat des travailleurs du secteur public (ANEF), réussissant un accord pour appliquer massivement un tel dispositif permettant de bonifier la performance individuelle aux deux tiers des fonctionnaires du niveau central étant mieux évalués dans chaque administration, et une bonification pour la performance collective liée à l'accomplissement d'objectifs annuels incorporés dans leur programme (Marcel, 2002, 236).

²⁰⁵ La loi 20.212 introduit un système pour sélectionner les hauts fonctionnaires par un concours dit « *sistema de alta dirección pública* », sous la responsabilité de la direction nationale du service civil.

²⁰⁶ La loi 19.882 va perfectionner l'article 7 de La loi 19.533, en précisant que les indicateurs et les buts incorporés de la convention de performance collective doivent être en lien avec les définitions des missions institutionnelles, des objectifs stratégiques et des produits de chaque ministère, validés dans le système de contrôle de gestion PMG.

²⁰⁷ Le formulaire H est une fiche que chaque administration doit remplir. Elle différencie différents types d'indicateurs. A titre d'exemple, elle distingue les indicateurs d'efficacité-production (par exemple, temps encouru entre la demande pour un service et le moment où celui-ci est effectivement délivré), de qualité production (par exemple le temps d'attente dans une queue pour demander un service ou entreprendre une démarche), d'efficacité-résultat intermédiaire (par exemple, le nombre de projets accordés visant des objectifs stratégiques sur le total des projets accordés aux associations dans un domaine déterminé de l'action publique)

²⁰⁸ *Balance de gestión integral* (BGI).

²⁰⁹ *Évaluation de programas gubernamentales* (EPG) (évaluation de programmes gouvernementaux).

Finances : « *Le système d'évaluation des programmes gouvernementaux vient combler une lacune inévitable des indicateurs de performance présentés de manière isolée : leur incapacité à pouvoir porter un jugement sur l'impact et l'efficacité des programmes gouvernementaux. Pour combler cette lacune, un système a été conçu suivant lequel chaque programme est évalué par un groupe d'experts indépendants. Une fois finalisée cette évaluation, un rapport est publié et envoyé aux principales administrations concernées en la matière au sein du pouvoir Exécutif et Législatif.* » (Marcel, 2002, 236). L'objectif central poursuivi par le ministère des Finances est d'obtenir formellement de la part des services concernés des engagements devant être incorporés à la suite des recommandations mises en avant par ledit rapport d'évaluation, permettant par la suite de faire le suivi de la performance de l'administration concernée.

2.3 Le bilan des dispositifs de management du secteur public

Au tournant du XXIème siècle, les traits les plus saillants du système de mesure de la performance du secteur public sont bien tracés. Il est dès lors considéré comme un composant essentiel de l'information prise en compte pour fixer les bonifications associées aux résultats individuels et collectifs des fonctionnaires du niveau central. Cela a permis d'emblée d'améliorer la quantité d'information disponible sur la performance du secteur public au Chili. À la fin du processus, on compte ainsi plus de 1200 indicateurs de gestion à partir desquels seront déterminées les rémunérations des fonctionnaires.

Tel que le note le directeur des budgets lui-même (2000-2006) -l'un des créateurs des fondements du système de mesure de la performance dans le secteur public-, « *la quantité d'information est d'une telle ampleur que les fonctionnaires chargés de vérifier l'accomplissement des objectifs n'ont pas la capacité à traiter une telle quantité d'indicateurs, obligeant le dispositif à octroyer des bonifications collectives à 95% des fonctionnaires, sans qu'on puisse réellement déterminer dans cette première phase si cela est dû à une amélioration de leur performance.* » (Marcel, 2002, 237).

Le résultat le plus important d'un tel programme de réforme -précise-t-il- est d'avoir mis à l'ordre du jour dans le système politique l'enjeu de la performance du secteur public. « *Les succès et les lacunes concernant la gestion se sont progressivement incorporées au débat*

public. La bonne performance s'est ainsi transformée au Chili en un facteur de prestige pour les autorités et hauts fonctionnaires concernés et les questions portant sur le management ont pénétré les négociations salariales. » (Marcel, 2002, 238)

Cependant, un tel processus a aussi mis en évidence les limites des dispositifs employés. Au premier chef, le manque d'institutionnalisation a laissé au libre choix des services l'adhésion à de tels dispositifs. L'incorporation des administrations dépend ainsi en grande partie de leur volonté de s'y rattacher, du leadership des chefs de services et de l'utilisation d'une législation transitoire telle que la loi annuelle portant sur le budget du secteur public. Finalement, le directeur des budgets -Mario Marcel- précise que ce système de gestion par résultats n'a pas été accompagné d'une amélioration significative de la transparence, ce qui a limité l'ambition de les rendre redevables (Marcel, 2002, 239).

2.4 Le décodage qu'en font les élites sectorielles policières

Le cadre légal et institutionnel des Carabiniers leur confère le monopole sur toutes les dimensions concernant leurs modes de fonctionnement. La police chilienne est régie par une loi organique constitutionnelle qui lui confère des règles qui lui sont propres, octroyant au directeur des Carabiniers le monopole sur leur doctrine, leur formation et leur budget (loi organique constitutionnelle de 1990). Cette règle est renforcée par la loi sur les fondements de l'administration de l'État qui exclut les Carabiniers des règles générales régissant les bureaucraties chiliennes (Contretas et al., 2021, 77-78).

Toutefois, malgré un tel cadre légal et institutionnel leur assurant une indépendance croissante vis-à-vis des autorités civiles pour définir leurs modes de fonctionnement, la stratégie suivie par les élites sectorielles policières consiste à s'adapter aux orientations venant de l'extérieur. Elles vont ainsi produire des transformations qui seront en même temps cohérentes avec leur conception des changements et les priorités définies par le pouvoir politique pour conserver leur autonomie institutionnelle et obtenir des ressources requises pour mener les changements.

Autrement dit, les Carabiniers vont tenter de décrypter -suivant leur propre conception de leur modernisation- les pressions venant de l'extérieur. L'autonomie que leur confère le cadre légal hérité de la dictature leur permet d'entreprendre un mouvement d'anticipation pour

proposer des solutions préconçues aux autorités civiles, cohérentes avec les priorités gouvernementales. La stratégie qu'on peut attendre des Carabiniers face aux mécanismes de budget par résultats proposés par le ministère des Finances est de choisir conserver leur autonomie budgétaire, tout en créant leur propre système de contrôle de gestion.

Depuis la fin de la dictature, les Carabiniers ont renforcé leur capacité technique à travers plusieurs mesures. Leur incorporation dans les formations portant sur la formulation et l'évaluation de projets d'investissement au sein de l'université catholique du Chili²¹⁰, mais aussi par le biais de parcours universitaires et l'introduction de nouvelles formations au sein de l'académie de sciences policières des Carabiniers²¹¹. Ces formations sont suivies par les jeunes cadres policiers. Ils vont jouer le rôle de « décodeurs » des orientations définies par le pouvoir politique.

Les hauts fonctionnaires policiers²¹² proches des idées managériales vont ainsi mettre en œuvre leur expertise pour mener les changements. Dans le chapitre suivant, on peut apprécier comment ils vont s'engager dans les processus de changements en négociant avec les hauts fonctionnaires jouant le rôle de passeur d'idées au sein du ministère de l'Intérieur, tel que

²¹⁰ Cours Interaméricain en Préparation y Évaluation de Projets d'Investissement (CIAPEP), enseigné par l'institut d'économie et d'administration de l'université catholique. Tel qu'il est signalé dans son site web, « ces cours ont été un soutien décisif pour la professionnalisation de l'évaluation sociale de projets dans et sa consécration comme discipline fondamentale pour une gestion efficace et adéquate des finances publiques ». CIAPEP, par ses abréviations en espagnol.

²¹¹ Dans le site web de l'académie il est précisé que cette réforme a été réalisée en 1888. Des formations d'ingénieries ont été proposées aux hauts fonctionnaires de la police : <https://www.acipol.cl/ingenierias.html>. On peut aussi constater que l'offre de spécialisation s'est élargie considérablement. Actuellement, il y a trois options supplémentaires : ingénierie polytechnique policière ; logistique financière et administration mention finances. Ces trois dernières disciplines ont une durée de 5 an équivalente à un master 2. Toutes ces carrières ont des cursus de management des organisations, d'évaluation de projets et statistiques analytiques.

²¹² Selon les informations recueillies dans notre travail de terrain, le leader de cette poignée de réformateurs est le général Ricardo Sandoval. Il a été le premier directeur de la direction de planification et de développement (DIPLADECAR) créé en 2001 pour définir les orientations stratégiques, les doctrines, les modes d'emploi, les principes et les méthodologies requises pour mettre en œuvre les changements. Alfredo Lagos et le chef de la cellule de planification stratégique et Jorge Villarroel de celle de développement de projets. Eduardo Vera et Ramiro Rosales (tous-deux ingénieurs informatiques) seront les créateurs de la division informatique et par la suite de la direction des technologies de l'information et des communications (TIC). Ils vont aussi créer au sein de l'inspection générale le système de contrôle de gestion des Carabiniers, SIICGE. Et encore, Enrique Bassaletti dirige la direction d'analyse criminelle dans la direction d'ordre et de sécurité (DIOSCAR), responsable des unités de terrain.

Patricio Tudela chargé au sein de de la direction de la sécurité publique et des informations du ministère de l'Intérieur de se coordonner avec la police (Lazreg, 2016, 57, 109).

2.4.1. Les décodeurs des orientations venant de l'extérieur

Notre travail de terrain a été réalisé auprès des hauts fonctionnaires de la police choisis par l'administration centrale des Carabiniers par le rôle qu'ils ont eu dans la mise en œuvre des changements managériaux. Au cours de nos entretiens avec ces acteurs nous avons constaté deux mouvements qu'il convient de souligner. Pendant la gestion du général Stange (1985-1995) le directeur de la police a renforcé la formation des élites policières. Ces jeunes cadres de la police mieux formés ont été intégrés progressivement au sein des cellules centrales clés pour mener les changements.

Dans le domaine de la formation, le général Stange a installé au sein de l'académie des sciences policières un nouveau système de spécialisation pour les hauts fonctionnaires de la police. Il s'agit de deux types d'ingénieries spécialement adaptées aux besoins de la police, portant sur la circulation et l'investigation criminelle. Il a aussi renforcé les accords avec les universités pour mettre en place un système de bourses, permettant aux jeunes cadres de la police de suivre des parcours universitaires.

On peut souligner à ce propos les conventions signées avec l'institut d'économie et d'administration de l'université catholique pour suivre les cursus portant sur la formulation et l'évaluation de projets d'investissement (CIAPEP), mais aussi avec l'institut de planification économique et social des nations unies (ILPES, CEPAL, ONU) et l'université de Santiago (Carabiniers, 2010, 17).

Nous n'avons pas pu confirmer le nombre de hauts fonctionnaires ayant suivi ces formations. Toutefois, parmi nos interviewés six d'entre eux ont suivi des parcours universitaires. Il s'avère que ce sont eux qui vont concentrer la plupart des responsabilités pour mener les changements. On retrouve parmi ces réformateurs les généraux Eduardo Vera et Ramiro Rosales, tous deux ingénieurs en informatiques et diplômés en MBA. Le général Jorge Villarroel et Alfredo Lagos, ayant suivi les spécialisations en ingénierie au sein de l'académie des sciences policières et par la suite des MBA ainsi que des formations en prévention de la

délinquance. Et encore, le Général Enrique Bassaletti qui s'est formé au sein du programme de formulation et d'évaluation de projets d'investissement de l'institut d'économie de l'université catholique.

Le général Eduardo Vera et Ramiro Rosales ont été les précurseurs des changements managériaux. Dans leur parcours ils ont redirigé les instruments informatiques -auparavant utilisés pour soutenir la fonction administrative- dans le but de guider le travail opérationnel par l'information. Ils vont ainsi concevoir un système d'automatisation des unités de terrain (AUPOL) qui va servir de levier pour informatiser le recueil de l'information, mais aussi pour améliorer les salles d'accueil au public au sein des commissariats.

Dans la direction de planification et de développement (DIPLADECAR) créée en 2001, il a participé au plan quadrant de sécurité préventive (la police de proximité), en créant en alliance avec l'université catholique une formule permettant de calculer les ressources requises pour le mettre en œuvre, dite unité de vigilance équivalente (UVE), et de définir à chaque échelon territorial l'offre et la demande de sécurité.

Ensuite, au sein de l'inspection générale il a conçu le système d'information intégrée et de contrôle de gestion stratégique (SIICGE), qui contient des indicateurs de ressources tels que l'indice de couverture policière permettant de mettre en lien la performance affichée par les unités de terrain avec les ressources dont elles disposent pour s'y prendre. Dans un tel système de contrôle de gestion, un prédicteur de la victimation est créé pour décliner dans toutes les unités de terrain les buts de réduction de la victimation imposés par le gouvernement central.

Le général Jorge Villarroel et Alfredo Lagos ont dirigé la cellule de développement de projets et de planification stratégique pendant 8 ans, au sein de la direction de planification et développement des Carabiniers (DIPLADECAR). Durant cette période ils ont joué un rôle central pour introduire les logiques managériales. (Villarroel, 2011 ; Lagos, 2011). Dans la première phase du développement stratégique que ces hauts fonctionnaires considèrent comme le moment où l'organisation policière va développer ces capacités pour entreprendre les changements (Villarroel, 2019 ; Lagos 2011), ils sont placés dans des postes de haute responsabilité. Dans un tel processus ils vont constater qu'au sein des Carabiniers les jeunes

cadres de la police sont intégrés progressivement dans les postes de responsabilité réservés auparavant à la hiérarchie :

« Le conseil consultatif supérieur qui au fil du temps s'est transformé en direction de planification et de développement qui a pris en charge ce processus de planification [...] À ce moment-là les professionnels des grades inférieurs vont prendre des postes importants. On n'observait pas ce phénomène auparavant. Ce genre de responsabilités étaient réservées aux commandants et aux colonels en raison d'une culture où les critères de vérité et de réalité étaient associés à la hiérarchie. » (Vaillarreol, 2019)

Ils font donc partie de ce processus d'apprentissage permettant aux Carabiniers d'acquérir des capacités pour entreprendre les changements et par la suite une fois acquises de les concevoir et les mener. L'évolution dans la conception de la modernisation au sein des Carabiniers est peut-être l'un des enjeux qui permet de regarder de plus près un tel apprentissage.

2.4.2. Une conception de la modernisation qui évolue

La mise en œuvre progressive des stratégies des Carabiniers pour mener les transformations peut être visualisée à travers le changement de la conception qu'ils ont de leur modernisation. Elle va progressivement évoluer pour s'adapter aux nouvelles priorités. Le plan de modernisation élaboré par le directeur de la police avant d'être licencié (le général Stange) est le reflet d'une conception de la modernisation axée exclusivement sur l'incorporation de technologie.

Elle traduit une vision qui relie mécaniquement l'amélioration des dispositifs technologiques et l'efficacité du travail policier. Les rubriques prioritaires dans ce plan de modernisation initial cristallisent une telle conception, prenant la forme d'une liste de dispositifs technologiques (Frühling 1998, 100) :

1. Réseau de données institutionnelles
2. Interconnexion des réseaux sans fil
3. Système de repérage de voiture volée
4. Automatisation des unités de terrains

5. Système de communication
6. Protection des communications,
7. Amélioration du parc véhiculaire
8. Automatisation des démarches administratives
9. Rationalisation des activités non essentielles
10. Amélioration des infrastructures
11. Amélioration des équipements technologiques
12. Augmentation des effectifs

Ce plan de modernisation sera néanmoins refusé par les hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur. Il aura cependant selon Patricio Tudela -chargé au sien de la DISPI de mener les relations avec la police- un effet sur les rapports entre police et autorités civiles qui favorise par la suite un espace de négociation entre les uns et les autres, générant ainsi dans un tel processus la nécessité chez les Carabiniers d'élaborer un plan cohérent avec les orientations proposées par le gouvernement :

« Ce qui était important, c'est ce qui s'est passé comme effet non-attendu. Ce qu'a fait Stange [avec son plan de modernisation] c'est qu'il a généré le besoin de parler sur ces questions à la suite d'une proposition qui n'a pas été acceptée par les autorités civiles de l'époque, provoquant la nécessité chez les Carabiniers d'avoir une proposition solvable d'un point de vue technique, stratégique et politique. »
(Tudela, 2019)

Dans un tel contexte où le refus du plan de modernisation déclenche une intensification des interactions entre les hauts fonctionnaires du gouvernement et ceux de la police, la modernisation finira par être intégrée dans le processus planification stratégique. Elle constitue d'ailleurs un levier central pour le développement des Carabiniers (Carabiniers, 2000). Elle est ainsi identifiée comme l'axe incontournable des processus de changement. Le tournant du XXIème siècle est lu par les élites sectorielles comme un moment de profondes transformations sociales et économiques produisant une incertitude croissante au sein des l'organisations.

L'influence grandissante de ces décodeurs coïncide avec un changement de stratégie des Carabiniers dans leurs relations avec le pouvoir civil. Ce changement survient dans un contexte marqué par les pressions grandissantes des autorités civiles pour licencier le chef de la police, alors qu'il est protégé par la règle constitutionnelle de l'inamovibilité (article 93

CP de 1980). Il s'agit donc d'un point d'inflexion dans l'évolution des rapports entre police et pouvoir politique, dans la mesure où le blindage légal dont dispose la police est mis à mal pour la première fois depuis le retour à la démocratie. Et c'est précisément le nouveau directeur de la police qui va incarner lui-même ce changement de stratégie, tel que le note l'un des policiers faisant partie de ces décodeurs au sein des Carabiniers :

« Ce qu'ont fait nos prédécesseurs [...] Ils ont osé faire le premier pas et frapper à la porte de l'université catholique, à la porte des Nations Unies [...] L'un des personnages, plus enclin et favorable à changer, à incorporer de nouveaux paradigmes, à s'associer à l'université, était le général Ugarte²¹³ lui-même. »
(Bassalatti, 2011)

Cette version d'un haut fonctionnaire de la police qui participe à ce processus de décodage est confirmée par la vision qu'en garde Patricio Tudela, chargé au sein de la DISPI au ministère de l'Intérieur d'entretenir les relations avec la police. C'est d'ailleurs lui qui révise les documents qu'ils produisent, notamment les plans stratégiques qu'ils vont proposer au pouvoir politique. Selon ce haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur, le changement du directeur de la police permet de faire le suivi des négociations qui ont favorisé un changement dans leur conception de la modernisation, et comment elle va être intégrée dans la planification stratégique avec le soutien des savoirs universitaires :

« Ugarte est venu. Il est important de garder cela à l'esprit pour comprendre la perspective séquentielle de ce qui a été négocié. Lorsque le rapport qui a été évacué par la DISPI indiquant que ce concept de modernisation était associée uniquement à l'amélioration technologique et logistique [en référence au premier plan de modernisation de Stange qu'il présente aux autorités civiles] [...] C'est Ugarte qui a véritablement, à mon avis, consolidé techniquement la stratégie de modernisation et c'est pourquoi, le plan de modernisation du général Ugarte contient les éléments du plan quadrant [la police de proximité], et les éléments apportés par l'université

²¹³ Directeur de la police entre 1997 et 2001.

catholique apparaissent avec ces concepts de gestion qu'ils ont aussi travaillés avec l'ILPES. » (Tudela 2019)

Cette influence grandissante de ces décodeurs permettant aux élites sectorielles de faire une lecture des priorités venant de l'extérieur, va contribuer à faire évoluer la conception qu'ont les Carabiniers de leur propre modernisation. L'approche qui est privilégiée après le départ du général Stange montre désormais une évolution. La modernisation est plutôt associée à un processus de planification des changements dans le but de pouvoir s'adapter progressivement aux transformations de la société. Il s'agit de développer une vision de l'organisation pour mettre en œuvre les changements selon une approche rétrospective des transformations, et les améliorations technologiques sont ainsi intégrées dans le Plan stratégique des Carabiniers 1996-2001.

« Les administrations de l'État se modernisaient, nous avons regardé à l'extérieur et nous avons vu que l'État se modernisait. Alors on s'est dit aussi : eh bien, nous aussi nous devons nous moderniser. Et cette modernisation, ne consistait pas seulement d'introduire de la technologie, ce n'était pas seulement cela, c'était de penser les Carabiniers à cinq, dix, quinze, vingt ans dans l'avenir, qu'allait-on être à quoi allait-on ressembler dans cinq, dix, quinze, vingt ans. C'était ce défi... et cela a commencé dans la deuxième moitié des années 1990. » (Villarreöl, 2011)

Dans ce contexte, les Carabiniers sont aussi incités à entreprendre des transformations leur permettant de s'adapter à ces nouvelles conditions de plus en plus mouvantes. Le plan stratégique vise d'ailleurs à accélérer le processus de modernisation des Carabiniers dans le but de pouvoir s'adapter aux rapides transformations de la société. Dans l'introduction du deuxième plan stratégique 2001-2005, le directeur de la police met en lien les transformations nécessaires pour s'adapter à de telles exigences. Dans un tel contexte, la modernisation des Carabiniers poursuit et prolonge l'amélioration de leur efficacité.

« Le tournant du XXIème siècle [...] montre des changements substantiels dans les phénomènes sociaux, culturels, politiques et économiques, produisant un degré élevé d'incertitude [...] Les Carabiniers n'échappent pas à cette influence [...] raison pour laquelle nous devons continuer à renforcer nos efforts pour adapter nos structures et

processus institutionnels à travers des outils tels que la planification stratégique et la gestion afin que nous puissions résoudre de manière efficace et efficiente les multiples exigences de la communauté. Nous devons redoubler nos efforts pour que le rythme des changements soit plus rapide [...] montrer des avancées plus importantes dans la modernisation des Carabiniers » (Cienfuegos, 2002)

La planification stratégique comme instrument permettant aux Carabiniers de programmer les changements dans le temps, favorise d'ailleurs une lecture différente au sein des élites sectorielles sur les relations qu'elles entretiennent avec les autorités civiles. Cette vision leur permet de mener une perspective gradualiste des changements à travers la définition d'objectifs stratégiques qui leur permettent de répondre aux pressions venant des autorités gouvernementales en leur proposant des solutions qui seront programmées dans le temps, telles que des méthodologies pour calculer les besoins de ressources policières requises pour satisfaire les demandes grandissantes de la population pour plus de protection, la police de proximité, ou bien les instruments managériaux pour assurer le management de la performance.

De ce point de vue, la planification stratégique favorise les processus de négociation avec les autorités civiles. Elle est associée de manière croissante à l'introduction de logiques et de dispositifs managériaux. La modernisation des Carabiniers, à l'image du processus mis en œuvre par le gouvernement au sein des administrations centrales pour améliorer la gestion du secteur public, est donc aussi associée au sein des Carabiniers à l'introduction de dispositifs permettant de conduire le management de la performance policière (Frühling, 2010, 1). Toutefois, ces nouveaux instruments et dispositifs, au lieu d'être associés à un système de reddition de compte mené par le ministère des Finances et permettant aux administrations de recevoir des primes à la performance, sont dirigés par les élites sectorielles pour renforcer leur emprise sur les unités de terrain.

Cet enjeu est ainsi perçu par ces décodeurs comme un impératif. La modernisation de l'État est un enjeu incontournable pour la police. Au premier plan, il s'agit donc de se mobiliser pour entreprendre ce processus de changement. Dans une telle vision de la modernisation, les organisations policières doivent entreprendre un processus de transformation leur permettant d'épouser un mouvement général de l'État :

« Le gouvernement démocratique entame un processus de modernisation de l'État. Cela commence en 1994. Les Carabiniers [...] observent ce processus de modernisation et assument l'obligation de se moderniser [...] Car il fallait mener l'organisation à un processus de modernisation substantiel en fonction des changements qui s'opéraient dans le pays ... » (Villarreal, 2019)

Cependant, ce changement ne peut pas être assimilé à un simple processus d'incorporation de technologies. Il faut donc sortir des conceptions mises en avant par le sens commun. En 1996 un sondage réalisé dans le pays à propos du processus de modernisation qui submerge société chilienne pose la question au grand public des significations associées à un tel processus, 40% des interrogés l'associent à la croissance économique et 29,2% pensent qu'il s'agit d'un processus d'incorporation de nouvelles technologies²¹⁴.

Ces décodeurs précisent qu'il faut aller au-delà de cette perception du grand public. Ce n'est donc pas dans ce sens qu'il faut interpréter les changements qu'impose un tel processus, du moins pas seulement tel que le précise le général Villarreal : *« Il ne s'agissait pas d'incorporer des technologies »*. La modernisation est plutôt une projection dans le temps, qui impose aux Carabiniers de faire des choix. Et ces choix sont cohérents avec le processus général engagé par le gouvernement, pour qui la planification stratégique est un pilier visant à améliorer le management du secteur public tel que nous l'avons expliqué dans la section précédente. L'interprétation déclinée par ces décodeurs pour expliquer un tel choix situe toutefois l'enjeu au sein des Carabiniers :

« Deux stratégies ont été mises en discussion pour développer et générer ce processus de modernisation, la réingénierie et la planification stratégique [...] Finalement, entre ces deux options, le général directeur a choisi la planification stratégique pour des raisons culturelles [...] la réingénierie était un processus pouvant générer beaucoup de résistances au sein des hauts fonctionnaires [...] la planification stratégique était vue comme un dispositif constructiviste, c'est-à-dire une conception progressive des changements, même si c'est vrai que cela prend beaucoup plus de

²¹⁴ SECC, décembre 1996, cité par España, 2003 :36

temps, elle garantit et assure un processus de changement moins perturbateur... »
(Villarroel, 2019)

Pour ces cadres de la police, l'enjeu de la modernisation est aussi lié au changement de régime. Il s'agit toutefois d'un changement qui peut leur passer sous les yeux, ce qui les oblige à se mobiliser dans le but de s'incorporer à un processus en mouvement, à l'image d'une personne qui prendrait un train en cours de route :

« Elle correspond à un changement institutionnel qui consiste à passer d'un gouvernement dictatorial à une démocratie, il s'est installé à partir d'un processus de modernisation de l'État dans lequel les Carabiniers ont vu qu'ils ne pouvaient pas s'exclure [...] il est assumé tardivement, mais elle [la police] va finalement monter dans le train de la modernisation [...] (Villarroel, 2019)

Cette élite sectorielle va donc concevoir la modernisation des Carabiniers comme un processus d'adaptation à un environnement mouvant qu'il est indispensable de mener au-delà de la simple incorporation de technologie. Ce processus est donc compris comme un changement inévitable permettant à la police de se rattacher à des transformations plus générales.

« La modernité de la police ne consiste pas à incorporer de la technologie. Cela est une erreur d'interprétation. C'est-à-dire que quand vous dites modernité, vous associez cela à la technologie. Et cela est une erreur ... la modernisation est en fait la capacité à s'adapter aux changements sociaux et à être capable de prendre en compte les demandes sociales. Voilà un élément clé de la modernité. Et je crois que là on s'est rendu compte de ce phénomène. » (Vera, 2019)

La modernisation constitue ainsi un enjeu inévitable voir inéluctable, dans la mesure où l'organisation ne peut pas manquer un tel processus si elle veut survivre et conserver son monopole :

« Voici un autre élément que j'ai souligné...il faut garder à l'esprit que le monopole naturel est un monopole tant que le consommateur le veut, il y a dans l'histoire du

monde beaucoup de monopoles qui ont fait faillite. Ils ont cessé de l'être parce qu'ils n'ont pas été capables de s'adapter. » (Vera, 2019).

3. Conclusion : une conception de l'efficacité policière tirillée par plusieurs significations

Le gouvernement Frei continue à appliquer la même politique d'amélioration des moyens pour la police que l'administration Aylwin. Le budget des Carabiniers augmente de 24% dans une première phase (Früling 1998, 97, tableau N°2). Entre 1996 et 1998 il grimpe encore de 34,2%²¹⁵. Par la suite, sous le gouvernement de Ricardo Lagos en 2004, la loi 19.941 augmente les effectifs des Carabiniers de 2.970 policiers. Durant le premier gouvernement de Michelle Bachelet, la loi 20.104 de 2006 accroit les effectifs de 6 mille agents. Et encore, le premier gouvernement de Sébastien Piñera avec la loi 20.490 de 2011 rajoute encore 10 mille agents.

Ces augmentations des moyens pour les appareils policiers traduisent une conception particulière associée au travail policier, ancrée sur l'idée que la présence des agents dans les rues dissuade les contrevenants de commettre des délits. Elle sera une politique mise en avant par tous les gouvernements au cours de la période étudiée. Une telle conception du travail policier ancrée sur son effet dissuasif sur la délinquance va imprégner la vision que les autorités civiles et les partis de tout l'échiquier politique ont de la modernisation des appareils policiers.

Tel que le précise Liberté et Développement (L&D), un *think tank* proche d'un parti situé à droite de l'échiquier politique -l'union démocratique indépendante- et qui conseille ses parlementaires dans la discussion budgétaire, une telle croyance se fonde sur des études empiriques menées dans plusieurs pays. Aux États-Unis (Levitt, 2004), aux Pays-Bas (Vollaard Ben, 2005) et en Argentine (Cerro et Meloni, 2000). Ainsi -conclut un rapport réalisé par L&D visant à soutenir cette explication- « *la police joue un rôle essentiel pour*

²¹⁵ Quotient réalisé à partir des budgets annuels disponibles sur le site du ministère des Finances chilien : <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-2129.html>

réduire la délinquance par le biais de la dissuasion » (L&D, Rapport politique N°91, 2006, 19).

Cette croyance est aussi très répandue au sein de la population. La plupart des Chiliens pensent qu'il y a un lien direct entre le nombre de policiers et leur efficacité. Selon le Latino baromètre (*Latin American Public Opinion Program, LAPOP*), 66% des Chiliens croient qu'augmenter le nombre de policiers est une mesure appropriée, et 25% choisissent l'alternative d'augmenter les patrouilles pour améliorer la sécurité dans leurs quartiers (la solution préférée par les sondés), suivie de l'alternative consistant à améliorer les programmes pour augmenter le travail chez les jeunes (Tudela, 2011, 14).

Cette approche des pouvoirs publics et de la population sur le travail policier, liée à l'idée de d'un effet direct du nombre de policiers sur les comportements délinquants, est sur la même longueur d'onde qu'une réforme menée auprès du parlement pour réduire les tâches dites « indues », c'est-à-dire les missions qui ne sont pas au cœur du métier policier²¹⁶ (2000). À l'origine il s'agit d'une motion parlementaire menée par des députés de la droite politique (1996)²¹⁷ soutenue par la suite par le gouvernement (1999) et approuvée en 2000.

Il s'agit d'une loi portant sur la rationalisation des ressources policières qui compte avec un large consensus dans l'échiquier politique. Elle vise à libérer les policiers de tâches qui ne sont pas directement en lien avec leur mission de manière à ce qu'ils puissent se concentrer sur le travail opérationnel. En tout cette réforme permet d'éliminer 24 tâches administratives sur un total de 67 que la loi prévoit pour les Carabiniers (Frühling, 1999, 65).

Une troisième dimension de la modernisation qui sera stratégiquement mise en avant par les hauts fonctionnaires du gouvernement est celle de l'information, qu'elle soit produite par la police elle-même ou par d'autres sources telles que des enquêtes et des sondages. Il s'agit en effet d'une dimension stratégique dans la mesure où les Carabiniers sont protégés par des

²¹⁶ Loi 19.693 de 2000, qui modifie plusieurs textes légaux pour faire plus efficiente la fonction des Carabiniers et la police d'Investigation.

²¹⁷ María Angélica Cristi de l'UDI, Alfonso Vargas, Alberto Espina et Andrés Allamand tous de Rénovation Nationale vont mettre en avant cette motion parlementaire en 1996.

règles qui font que leurs informations sont considérées comme relevant du secret militaire (article 436 du code de justice militaire).

Au fur et à mesure que les informations se multiplient et les sources se diversifient le pouvoir exécutif réussit à dresser un portrait plus précis du travail policier. Ce faisant, il contribue à renforcer le contrôle du pouvoir politique sur la police (Tudela, 2011). Nous avons expliqué plus haut que la conception de la sécurité mise en avant par le concept de sécurité citoyenne avait évolué, passant de la protection des libertés et des droits des personnes pour se démarquer du régime autoritaire chilien à une conception plutôt tournée vers les mesures appliquées pour réduire la violence et la délinquance en milieu urbain, avec l'introduction d'une perspective épidémiologique diffusée par la BID dans la région (Lazreg, 2016).

Cette conception tournée vers la prévention préconise dans le secteur policier une approche ancrée sur l'anticipation, le partenariat et la coopération, dont les solutions qui sont déployées visent à dépasser la simple réaction pénale. Elle va mettre en avant l'importance de l'usager, pour développer l'idée d'un service public, plutôt que d'un instrument pour appliquer la loi.

Le quatrième élément mis en avant par les gouvernements de la Concertation est le changement du cadre institutionnel de la police pour rendre les Carabiniers plus perméables au contrôle politique. De ce point de vue, les réformes à la CP de 1989 réalisées en 2005 et ensuite en 2011 (ministère de l'Intérieur et de la sécurité Publique), sont l'aboutissement d'un long processus de négociation marqué par plusieurs tentatives visant à redéfinir le cadre légal et institutionnel de la police hérité de la dictature.

On compte parmi elles, le décret 363 créant le conseil coordinateur pour la sécurité publique (CCSP), permettant au ministère de l'Intérieur de coordonner les appareils policiers pour faire face au terrorisme. La loi 19.212 qui élargit cette coordination au-delà de la violence politique, en soulevant le rôle central de l'information dans les rapports que les responsables ministériels entretiennent avec les appareils policiers (1994). Et encore, le décret 954 (2003) qui établit que le ministre de l'Intérieur coordonne de la sécurité citoyenne. Plus précisément,

cette tâche est déclinée en soulevant le rôle dudit ministère sur l'évaluation de la performance policière²¹⁸.

La question de la performance policière, prend ainsi progressivement le devant sur les préoccupations gouvernementales. Cet enjeu balise les interactions entre police et pouvoir politique durant la période étudiée, d'abord à propos des significations qui lui sont associées concernant le processus de modernisation des Carabiniers, et ensuite sur la question des dispositifs permettant de renforcer le contrôle politique sur le management de la performance policière, lord du retour de la police sous la tutelle du ministère de l'Intérieur.

²¹⁸ Le numéro 4 de l'article 4 du décret 954 de 2003, établi que le ministère de l'Intérieur doit « coordonner l'action de la police, sur la définition de leurs objectifs, finalités, tâches, indicateurs, buts et instruments stratégiques ».

CHAPITRE 8

LES SIGNIFICATIONS DE LA PERFORMANCE POLICIÈRE

Dans ce chapitre nous allons aborder les résultats des négociations entre les autorités civiles et les élites sectorielles policières. Une nouvelle phase s'ouvre après la crise politique provoquée par le refus du générale Stange de partir à la demande du président de la République, en arguant son inamovibilité assurée par les règles constitutionnelles héritées de la dictature. Cette crise politique d'ampleur déclenche un recadrage des relations entre police et pouvoir politique. Ce recadrage façonne le processus de modernisations des Carabiniers. Nous proposons le concept d'autonomie négociée pour le caractériser.

1. Le management de la performance chez les Carabiniers

1.1 Le rôle de la direction de planification des Carabiniers dans l'introduction des logiques managériales

Dans cette section nous tentons de montrer comment la création de la direction de planification et de développement des Carabiniers (DIPLADECAR) favorise l'introduction de nouveaux savoirs au sein des Carabiniers. Les tentatives pour techniciser les savoirs policiers ne sont pas nouvelles. Elles avaient déjà fait leurs premiers pas durant la période autoritaire pour faire face aux réductions budgétaires (Hathazy, 2009, 7).

1.1.1 Ouverture aux savoirs économiques

Le conseil consultatif supérieur (CAS²¹⁹), créé comme un organisme de conseil politique quand les Carabiniers faisaient partie de la Junte militaire, a redéfini ses fonctions et s'est transformé en une cellule technique dédiée à présenter des projets d'investissement auprès du ministère de planification nationale (ODEPLAN) pour faire face aux réductions budgétaires. C'est le moment où les élites sectorielles vont commencer à se former dans le

²¹⁹ Par ses abréviations en espagnol : *Consejo Asesor superior*

cours interaméricain d'évaluation de projets d'investissement (CIAPEP²²⁰) auprès de l'université catholique (Vera, 2019).

En 2001, les élites sectorielles policières vont renforcer cette fonction et créer la direction de planification et de développement des Carabiniers DIPLADECAR. Elle va remplacer le CAS, montrant ainsi une volonté croissante de techniciser les savoirs policiers. Pour ce faire, la DIPLADECAR va se focaliser sur les alliances avec différents acteurs externes pour favoriser une réflexion permettant de favoriser l'introduction des logiques managériales. Elle va ainsi renforcer les liens que les Carabiniers avaient déjà tissés avec les universités, les organismes internationaux et le gouvernement lui-même (Carabiniers 2010, 17-20).

La DIPLADECAR intensifie ainsi ses relations avec l'institut d'économie de l'université catholique, l'institut de planification économique et sociale des Nations Unies (ILPES) et le ministère de planification qui approuve selon une méthodologie de calcul sur la rentabilité sociale tous les projets d'investissement gouvernementaux (MIDEPLAN). Sur ce point, il convient de souligner que l'institut d'économie de l'université catholique a entretenu des relations avec l'université de Chicago tout au long du gouvernement militaire. Cette intensification des échanges entre les uns et les autres a favorisé le développement dans le pays de la doctrine économique de Milton Friedman. Celle-ci s'est transformée en une « science de gouvernement » à travers le bureau de planification, dont plusieurs des intégrants étaient diplômés de l'université de Chicago (ODEPLAN²²¹) (Ihl, 2009, 1-4).

Les changements que nous étudions vont ainsi être systématiquement associés par nos interviewés à un processus d'ouverture des Carabiniers aux savoirs universitaires plus influents dans la conduite de l'action publique. Ils vont introduire les logiques managériales dans leur réflexion sur les modes de fonctionnement de la police, tel que le montre ce constat réalisé par le chef de la cellule de planification, décrivant une période qu'il caractérise comme décisive leur permettant de justifier devant les responsables gouvernementaux l'augmentation de ressources :

²²⁰ Curso interamericano en preparación y evaluación de proyectos de inversión (CIAPEP)

²²¹ Le ministère de planification (Mideplan) est le successeur du bureau de planification mis en place durant la dictature (ODEPLAN) finançant tous-deux des projets d'investissement sous la logique de la rentabilité sociale (RS). Selon Olivier Ihl l'ODEPLAN était sous le contrôle des *Chicago-boys*

« Des alliances stratégiques ont été recherchées avec certains centres d'études, comme l'Université catholique du Chili pour définir des méthodologies permettant de calculer les niveaux de surveillance, c'est la méthodologie que nous utilisons pour justifier tous nos projets d'investissement que nous présentons au gouvernement pour son financement. C'est une étape décisive. » (Lagos, 2011)

1.1.2 Introduction des logiques managériales

Avec le soutien des savoirs universitaires, les élites sectorielles commencent à repenser l'organisation policière comme un service qui délivre des prestations auprès d'un « client ». Il s'agit d'une image utilisée de manière récurrente par nos interviewés. Cette conception de l'organisation considérée comme une entité qui délivre des services auprès des usagers, permet de décomposer le management en deux processus de travail distincts l'un de l'autre.

Les directions centrales assurent les ressources (inputs), permettant aux unités de terrain de les transformer en outputs (services). Cette distinction permet donc de considérer l'organisation policière sous une perspective de flux et de processus (input/output). Ce faisant, les unités de terrain sont situées au centre de la réflexion des élites sectorielles. La conséquence d'une telle vision de l'organisation policière permet de différencier le management de la police sur deux niveaux, celui concernant les inputs, mené par les directions centrales et celui des outputs délivrés par les unités de terrain auprès des usagers :

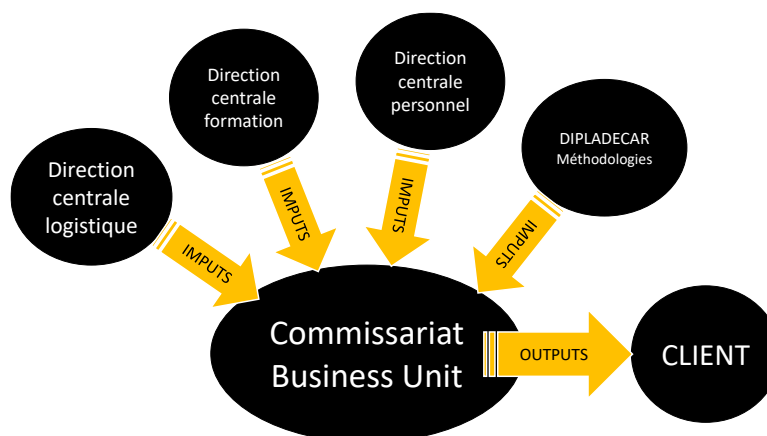
« On a ainsi défini que pour les Carabiniers, le business unit fondamental était le poste de police. L'unité qui produit les services de la police [...] contrairement à la conception que nous avons auparavant où tout était situé au même niveau. Nous nous sommes rendu compte que nous avons en fait des unités de supports et des unités opérationnelles et que l'unité fondamentale -le business unit- pour nous c'est le commissariat qui est essentielle pour délivrer les services. Tous les autres nous sommes des satellites jouant un rôle de soutien des postes de police, pour ainsi dire. » (Lagos, 2011).

Dans une telle perspective, d'une part les unités de terrain délivrent leurs services de manière décentralisée, dans la mesure où elles transforment les inputs en outputs dans les lieux où

elles sont implantées. D'autre part, les cellules centrales vont délivrer des inputs de manière centralisée (logistique, formation, personnel, méthodologies, etc..). On peut ainsi dresser un portrait de l'organisation selon une perspective de flux, visant à déterminer les étapes requises pour produire, délivrer et renouveler les inputs nécessaires pour que les unités de terrain puissent les transformer en outputs, permettant finalement de porter un regard sur les résultats que l'organisation attend de telles productions.

« Nous, nous avons centralisé tous les processus internes liés à la logistique, le personnel et aussi à la conception des stratégies opérationnelles. Ce n'est pas le cas dans l'application de cette stratégie. La question de la sécurité en elle-même requiert des diagnostics locaux, l'action locale et les stratégies d'intervention locales qui nécessitent également le fonctionnement de tous les acteurs impliqués. » (Lagos, 2011)

Figure 9 : Organisation policière sous une perspective de flux inputs/outputs



1.1.3 Un dispositif pour calculer l'offre et la demande de sécurité

Les élites sectorielles entreprennent un processus de réflexion pour mettre au point plusieurs idées qui se transforment en fer de lance pour introduire les logiques managériales au sein des Carabiniers (Carabiniers, 2010, 17). Voici un extrait d'un de nos interviewés ayant joué le rôle de « décodeur » des orientations venant des autorités civiles voulant changer le modèle de police existant pour faire face à la montée des phénomènes délinquants. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre ce mouvement de rapprochement des Carabiniers avec les savoirs économiques, permettant aux élites sectorielles de repenser leur modèle de travail :

« Les délits contre la propriété et de voie publique ont commencé à monter, et cela a fait que le problème est passé du niveau institutionnel [la police] au niveau politique [...] les gens de l'époque, les hauts fonctionnaires et les conseillers se sont rendu compte que le modèle que nous avions ne permettait pas de satisfaire cette demande croissante pour plus de sécurité [...] il fallait regarder à l'intérieur et revoir ce que nous faisons. » (Bassaletti, 2011)

La DIPLADECAR avec le soutien de l'institut d'économie et d'administration de l'université catholique, va proposer un nouveau système d'organisation du travail policier en sectorisant les unités de police (quadrants) et en responsabilisant les agents de terrain (délégués) qui y travaillent. Cette sectorisation est accompagnée d'une méthodologie pour calculer les ressources requises pour pouvoir satisfaire les besoins de sécurité dans chaque quadrant (Carabiniers, 2010, 8-12).

Cette méthodologie constitue une pièce centrale du système de management de la performance des Carabiniers dans la mesure où elle permet de mesurer les ressources disponibles pour accomplir les tâches qu'un tel système de travail préconise. L'indice de couverture policière qui est intégré dans le système de contrôle de gestion met ainsi en lien l'offre et la demande de sécurité (nous y reviendrons).

Le premier mouvement de réflexion portant sur une nouvelle approche du travail policier est donc pensé sur une nouvelle manière de répartir les ressources pour satisfaire des besoins de sécurité au niveau de chaque secteur. Ce changement de stratégie opérationnelle est accompagné d'un calcul des ressources requises pour satisfaire les demandes de surveillance au niveau micro-spatial.

La deuxième réflexion qui est menée avec le soutien de ces acteurs universitaires, permet aux Carabiniers de porter un éclairage sur le type de service que la police délivre. Dans une telle approche, la police assure la sécurité. Il s'avère cependant que la sécurité peut être entendue sous une double perspective. Elle est en même temps un bien et un droit. Suivant cette conception de la sécurité, il est donc indispensable qu'elle soit répartie de manière équitable sur le territoire, en fonction des besoins de sécurité. Cette approche entrouvre ainsi les portes

pour que l'organisation puisse se poser la question de comment calculer la quantité d'un tel bien, tel que le directeur de la cellule de planification stratégique le précise :

« Qu'est-ce qu'on délivre nous : de la sécurité ! Et qu'est-ce que la sécurité ? C'est un bien, c'est un droit, c'est quoi ? Nous avons commencé à nous analyser sous cette perspective. Et puis quelqu'un a dit les deux en même temps. C'est un bien et c'est un droit... il nous est ainsi apparu que ce service nous devons la délivrer avec qualité, opportunité et quantité. Elle doit être équitablement répartie sur le territoire. »
(Lagos 2011)

Suivant cette double dimension de l'organisation (input-output), les élites sectorielles vont développer un regard sur les services que la police délivre. En partenariat avec les acteurs universitaires ils vont entreprendre une réflexion qui aboutit à la création d'une unité de mesure du travail policier. Les services de police sont ainsi assimilés aux capacités d'une unité productive, recevant des ressources (équipements, agents, véhicules, méthodologies de travail, etc...) pour les convertir en services de surveillance.

Cette vision fondée sur l'idée des outputs -conçue comme les capacités qu'ont les unités de terrain pour délivrer des services de surveillance- leur permettra de créer une table d'équivalence pour pouvoir définir l'offre de sécurité. Suivant une telle approche, les Carabiniers vont concevoir le concept d'unité de vigilance équivalente. Une patrouille avec trois policiers est définie comme l'unité de base, permettant de faire les équivalences avec d'autres moyens utilisés pour accomplir cette tâche (moto, agent à pied, camionnette, fourgon, etc...)

« Une partie de ce problème relève des méthodologies telles que les niveaux de surveillance, la question à l'époque était 'mais comment savoir si les ressources dont nous disposons sont suffisantes et, si elles ne le sont pas, eh bien, combien en manquent-il ?' Toute une philosophie du quantitatif commence. Comment mesurer, comment quantifier ce dont nous avons besoin pour résoudre le problème de la demande [de la montée de la délinquance] ? (Bassaletti, 2011)

Cette méthodologie permet de mettre en place un système d'équivalences permettant de quantifier la contribution de chaque moyen pour desservir les services de sécurité. L'unité de vigilance équivalente (UVE²²²) permet aux Carabiniers de mesurer le niveau de surveillance requis dans chaque unité territoriale (Carabiniers, 2010, 25). Cet instrument permet ainsi de calculer, en utilisant cette grille comparative, l'offre de sécurité en fonction de certains paramètres. L'UVE se transforme ainsi en un standard utilisé pour estimer les moyens dont les unités de terrain ont besoins pour assurer la sécurité dans leur circonscription, tel que le montre le tableau suivant :

Tableau 8 : Équivalence entre unités de surveillance

Dispositif de surveillance	Équivalence (UVE)
Patrouille (3 agents)	1,00
Patrouille (2 agents)	0,80
Van/Camionnette (3 agents)	1,00
Moto	0,45
Agent à pied	0,20
Agent à cheval	0,30
Unité de police mobile (3 agents)	1,20
Unité de police mobile (5 agents)	2,10
Agent service de contrôle routier	0,15
Agent point fixe de surveillance	0,10
Effet de l'unité policière dans son environnement de proximité	0,008

Source (Carabiniers, 2010, 29)

²²² UVE suivant l'abréviation en espagnol « *unidad de vigilancia equivalente* »

L'unité de surveillance équivalente (UVE²²³) est une méthodologie simple pour quantifier la capacité de surveillance d'une unité de terrain suivant les moyens dont elle dispose. Toutefois, la quantité de ressources requises pour satisfaire les besoins de sécurité dans un secteur déterminé – la demande de sécurité - est calculée en fonction des caractéristiques du territoire, de la population et des faits délinquants constatés par la police. La concentration démographique et des phénomènes délinquants influencent ainsi, selon ce modèle, trois dimensions du travail policier : les activités de contrôle, celles liées à la dimension judiciaire et les activités de prévention (Espriú, 2013, 15).

Plus précisément, l'offre de sécurité est calculée à partir de la moyenne des unités de surveillance existantes quotidiennement dans un commissariat que l'on peut aisément déterminer à l'aide du tableau d'équivalence, déjà présenté. Un tel calcul est réalisé à partir du personnel disponible dans une unité de terrain, la répartition des horaires et leur durée ainsi que les ressources dont elle dispose (Bustamante, 2011, 16).

À partir de ce dispositif, les Carabiniers peuvent mettre en œuvre une méthodologie pour déterminer les niveaux adéquats de surveillance d'une unité de terrain en fonction d'une estimation de la demande et des ressources requises pour la satisfaire. La demande est ainsi calculée à partir des facteurs suivants : prévention, procédures, supervisions, requêtes judiciaires et services extraordinaires. Ces facteurs seront estimés en fonction de la population, de l'extension du territoire et des faits délinquants constatés par la police (DIPRES²²⁴, 2007, 2 ; Carabiniers, 2010, 35).

« .. Et finalement, il en résulte qu'avec l'université catholique du Chili, l'une des grandes créations intellectuelles de ces derniers temps en termes de sécurité publique, a été la méthodologie des niveaux de surveillance, qui n'a d'autre fonction que de pouvoir quantifier la demande de services policiers et de pouvoir la comparer à l'offre. » (Bassaletti, 2011)

²²³ En español: *unidad de vigilancia equivalente (UVE)*

²²⁴ Direction des budgets du ministère des Finances. DIPRES par son abreviación en español: Dirección de Presupuestos

Dans leur rapport avec leur environnement institutionnel, cette méthodologie est utilisée pour répartir les ressources de manière objective, neutralisant ainsi les pressions venant du pouvoir politique, ou bien des autorités locales et des communautés revendiquant plus de moyens. Ils l'utilisent en même temps pour justifier les augmentations de budgets auprès du ministère des Finances qui va valider cette méthodologie.

Cette méthodologie, après plusieurs étapes d'approbation, est connue par le gouvernement de l'époque. À tel point que, de nos jours, toutes les augmentations budgétaires des Carabiniers passent par l'évaluation de l'offre et de la demande dont nous parlons. (Bassaletti, 2011)

À partir de cette technique de calcul, les Carabiniers vont créer l'indice de couverture policière pour déterminer le déficit de ressources dans chaque unité de terrain. À partir de cet indice, ils vont inclure les moyens dont dispose une unité de terrain dans le dispositif de contrôle de gestion. Les objectifs de chaque commissariat en matière de réduction de la délinquance seront ainsi mis en lien avec les moyens dont ils disposent pour satisfaire les demandes de surveillance.

« L'indice de couverture policière, c'est-à-dire les ressources humaines et logistiques dont dispose une unité opérationnelle [...] on ne peut pas exiger les mêmes résultats à une unité qui a un indice de couverture de 100% et à une autre qui n'a pas le même indice, c'est-à-dire qui ont des ressources inférieures pour pouvoir satisfaire la demande de sécurité de la communauté. Donc l'indice permet de mesurer les ressources qui sont le point de départ pour pouvoir évaluer la performance de chaque unité. » (Rosales, 2011)

Pour le pouvoir politique ce dispositif présente aussi des avantages. D'une part, il leur permet de justifier de manière objective des ressources supplémentaires pour la police qu'ils vont mettre en avant dans leurs campagnes électorales. Et d'autre part, quand ils ont les rênes du pouvoir, ce mécanisme de distribution des ressources est utilisé pour neutraliser les demandes croissantes pour plus de ressources venant des communautés et des élus locaux.

Pour les Carabiniers, ce mécanisme permet donc de justifier devant les autorités civiles un accroissement de leur budget, tout en évitant que le pouvoir politique s’immisce dans la répartition de leurs ressources. Les savoirs universitaires vont ainsi jouer un rôle stratégique de légitimation et d’objectivation dans un contexte où la police acquiert une importance sociale et politique grandissante (Frühling, 1998b, 92-93). Tel que le souligne Patricio Tudela -fonctionnaire du ministère de l’Intérieur en charge de la coordination avec la police- les Carabiniers vont l’utiliser comme une formule leur permettant de faire le lien entre le déficit de ressources et l’insécurité :

« Les Carabiniers à l’époque ont installé avec cette fameuse formule du déficit, ils avaient l’intention de montrer qu’un tel déficit était égal à l’insécurité et, par conséquent, si on réduit le déficit, l’insécurité se réduit. » (Tudela, 2018)

Ce mécanisme va être bouclé à partir du moment où il sera utilisé pour justifier les moyens pour mettre en œuvre le « Plan Quadrant de Sécurité Préventive ». Ce modèle de police de proximité est lancé à la fin du gouvernement Frei (1999) pour répondre aux pressions grandissantes venant du pouvoir politique voulant intensifier les interactions entre police et communauté. Le plan inclut la sectorisation des unités de terrain, la responsabilisation territoriale des agents qui y travaillent et une approche de travail intégré avec la communauté (Blanco, 2008, 5).

Tant bien que mal, ce plan a été élaboré par les élites sectorielles policières, notamment par les jeunes cadres de la police faisant partie de la DIPLADECAR²²⁵ se servant des alliances qu’ils ont tissées avec les milieux universitaires. Il faut cependant noter que les documents sur la police de proximité chilienne n’utilisent jamais l’expression police communautaire²²⁶. À sa place, les responsables gouvernementaux et policiers vont décliner l’expression des relations Carabiniers-communauté. Cette formule semble être le produit d’une négociation

²²⁵ Alfredo Largos chargé de la cellule de planification stratégique et Jorge Villarroel de la cellule de projets d’investissement.

²²⁶ Dans aucun document sur la plan quadrant de sécurité préventive l’expression est utilisée.

dans un contexte d'incertitude, marqué par la visibilité grandissante de certains maires opposants politiques du gouvernement²²⁷ voulant mettre en place une police municipale²²⁸.

« Nous avons convenu en tant que parties prenantes de cette négociation de ne pas parler de police communautaire, sinon de relation police communauté. L'accord était que nous n'allions pas favoriser une idée pouvant inciter l'intérêt des municipalités à avoir leurs propres polices [...] C'est pourquoi tu ne trouveras jamais un document qui utilise l'expression police communautaire. Aucune autorité, ni nulle part. Cet accord a été pris de manière explicite entre le ministère et les Carabiniers. » (Tudela, 2018)

Par la suite, un prêt accordé au gouvernement du Chili par la BID en 2004²²⁹ permet au ministère de l'Intérieur de mettre en œuvre le programme « pour un Chili plus sûr²³⁰ ». Ce programme recouvre plusieurs dimensions dont l'une d'entre elles est bien l'amélioration de la gestion policière (composante 2 p.6 du contrat). Cette composante est mise en œuvre par des équipes réunissant des hauts fonctionnaires de la police et du ministère de l'Intérieur. Il vise à installer au sein de la police des nouvelles capacités pour analyser le comportement des phénomènes délinquants à l'aide des statistiques policières et du « Mapp commander ».

²²⁷ Joaquín Lavín est un maire de droite qui se spécialise dans l'application de mesures de sécurité au niveau local en déployant une stratégie concurrente à la police, lui permettant d'avoir une visibilité nationale. A la fin de son deuxième mandat, disposant d'une grande popularité, il décide de se présenter aux élections présidentielles de 1999 pour disputer avec le candidat de la Concertation (le socialiste Ricardo Lagos) le leadership du troisième gouvernement démocratique. Son influence est tellement prégnante dans l'échiquier politique chilien que l'historienne Verónica Valdivia et le politiste Tomás Moulian parle du « lavinisme politique » des années 1990 pour souligner une stratégie délibérée de la droite visant à changer les contenus et les formes de la politique chilienne dans le but de consolider le projet de la droite en démocratie (Valdivia, 2013 ; Moulian, 2004).

²²⁸ En 1997 Joaquín Lavín rend visite au Manhattan Institute For Policy Research où il va rencontrer William Bratton pour interioriser de la réforme mise en place dans la police de la ville de New York dite « Tolérance zéro ». De retour dans le pays, en 1998 il mettra en œuvre cette politique en créant une sorte de police municipale lui permettant de montrer au grand public sa capacité à entreprendre des solutions concrètes pour satisfaire les demandes citoyennes pour plus de protection. Au moment où il lance le système municipal de patrouille dans les quartiers, les Carabiniers vont s'y opposer fermement. Ils vont dans un premier moment arrêter les patrouilleurs municipaux, s'agissant selon eux d'une fonction dont ils constitutionnellement ont le monopole. (Hathazy, 2016 :609 ; Frühling, 1998b, 257-58 ; Vial, 1998, 275).

²²⁹ Contrat entre la République du Chili et la Banque Interaméricaine de Développement portant sur un prêt d'innovation n° 1495/OC-CH.

²³⁰ *Chile + Seguro.*

Cette expertise, dont les fonctionnaires de la DIPLADECAR ont le leadership, est utilisée par la suite au sein de la direction d'ordre et de sécurité des Carabiniers (DIOSCAR), la direction d'analyse criminelle (DAC) et le système d'analyse des données territoriales (SAIT²³¹). Il s'agit de proposer aux unités de terrain un modèle pour analyser les données policières. Ce modèle d'analyse a pour but de soutenir le bureau opérationnel²³², cellule chargée de cadrer le comportement des agents de terrain pour mener le management de la performance selon les priorités qui sont fixées pour chaque patrouille.

1.1.4 La planification stratégique au regard des orientations du pouvoir politique

La planification stratégique est le fruit d'une réflexion interne. Elle se cristallise en 1996 avec l'élaboration du premier plan stratégique²³³. Toutefois, on constate qu'avant sa mise en œuvre une commission de réingénierie a été créée au sein de la sous-direction générale des Carabiniers. En même temps, au sein du CAS un processus embryonnaire de gestion stratégique a été mené. Ces deux mouvements internes ont été fusionnés pour créer le premier plan stratégique déjà évoqué (Villarroel, 2016, 282).

Cette méthodologie va permettre au Carabiniers d'analyser leur environnement pour programmer leurs stratégies d'adaptation. Cette vision plus intégrée des changements favorise leur ouverture à l'extérieur qui se cristallise par des alliances et une collaboration plus étroite avec les acteurs de leur environnement institutionnel. La planification stratégique, favorise ainsi une lecture différente au sein des élites sectorielles des Carabiniers sur les relations qu'elles entretiennent avec les autorités civiles.

Cet instrument leur permet de soulever une perspective incrémentale des transformations à travers la définition d'objectifs stratégiques, leur permettant d'anticiper les pressions venant de l'extérieur en proposant aux autorités civiles des solutions préconçues. De ce point de vue, la planification stratégique favorise une intensification des interactions avec les autorités civiles. La modernisation des Carabiniers, à l'image du processus général mis en œuvre par

²³¹ Le Mapp Commander des Carabiniers

²³² Salas de operación.

²³³ Orden general N° 1156 de 11/11/ 1996 (B/O 3626, 1996)

le gouvernement pour améliorer la gestion du secteur public est ainsi associée à l'introduction de dispositifs pour améliorer le management de la performance policière (Frühling, 2010, 1).

Il s'avère ainsi que les processus liés à la planification stratégique mise en œuvre par les Carabiniers leurs permettent de programmer les objectifs qu'ils vont prioriser suivant les orientations définies par le pouvoir politique. Les plans stratégiques successifs vont ainsi intégrer les orientations venant de l'extérieur pour mettre en lien les changements des Carabiniers avec les priorités politiques.

Une première période -1995 à 2000-, est caractérisée par l'apprentissage organisationnel pour faciliter l'adaptation aux changements. Pour l'essentiel, cette adaptation se cristallise par un rapprochement avec les savoirs universitaires (Carabiniers, 2010). Ce partenariat favorise la conception de méthodologies pour calculer le déficit de ressources policières au niveau local pour pouvoir installer un changement dans les modalités de travail, orienté vers un système de surveillance par secteurs (quadrants).

Des instruments et des dispositifs pour renforcer la fonction opérationnelle sont ainsi mis en œuvre (Villarroel, 2019, 285-86). Cette fièvre méthodologique se produit dans un contexte marqué par la plus importante crise politico-policière du XX^{ème} siècle²³⁴, entraînant chez les élites sectorielles un processus d'ouverture vers l'extérieur, dont la planification stratégique est le résultat le plus direct.

Au tournant de XXI^{ème} siècle cette première phase d'apprentissage est conclue quand les Carabiniers présentent au pouvoir politique leur nouvelle stratégie opérationnelle pour réduire la victimation et l'insécurité croissante ressentie par le public (Espriú, 2013, 6). Le plan quadrant de sécurité préventive (PCSP) est le résultat de cette période que les Carabiniers caractérisent par l'idée d'apprentissage organisationnel. C'est une période où vont se multiplier les techniques permettant de renforcer le management de la performance.

²³⁴ Il s'agit du refus du général Stange directeur des Carabiniers d'être licencié à la demande du président de la République suite à une accusation d'abstraction a la justice pesant sur lui dans un cas emblématique de violation aux droits humains.

La deuxième phase, est caractérisée selon le plan stratégique (2001-2005)²³⁵ par un processus d'évaluation des besoins et des ressources humaines, technologiques et financières requises pour améliorer la couverture des services de police dans un environnement marqué par la montée de la délinquance (Carabiniers, 2001). C'est le moment où est mis en œuvre le plan annuel de gestion (2002) dans un contexte menaçant pour les Carabiniers marqué par des crises successives d'efficacité²³⁶ qui ont mené le gouvernement central à prendre des mesures pour améliorer leur performance (ministère de l'Intérieur, 2001).

Le gouvernement tente ainsi de mettre en œuvre un premier système d'évaluation de la performance, dit d'analyse de la gestion opérationnelle (AGEOP). Une commission créée par l'exécutif aura pour mission de définir les indicateurs de performance et de proposer une méthodologie permettant aux responsables des unités de terrain de définir leurs objectifs ainsi que leurs stratégies pour les accomplir dans des réunions de reddition de comptes auprès du public et des élus locaux (Tudela, 2011b, 15).

Cette crise d'efficacité entraîne la rédaction d'un nouveau décret présidentiel (décret 954, 2003) qui réaffirme le rôle coordinateur du ministre de l'Intérieur²³⁷. Le « ministre coordinateur de la sécurité citoyenne » a pour fonction centrale de définir les objectifs et les indicateurs d'efficacité de la police, puis de les piloter (article 4).

²³⁵ Plan stratégique 2001-2005 orden general n° 1.388 du 18 janvier 2000 (B/O. 3847,2001). Ce plan est axé sur l'amélioration de l'efficacité et la qualité des services policiers dans un contexte qui sera marqué par la réforme de la procédure pénale, établissant de nouveaux standards dans l'investigation des délits et des crimes.

²³⁶ Plusieurs meurtres et disparitions dans un quartier marginal de la ville d'Iquique au nord du pays vont mettre à mal l'efficacité policière. Ces faits ont entraîné une répercussion médiatique grandissante et ont obligé le gouvernement à annoncer des mesures pour améliorer la sécurité. Parmi les 20 mesures annoncées par le président de la République 12 concernent l'amélioration de l'efficacité de la police.

²³⁷ Étant donné que le cadre institutionnel de la police hérité de la dictature n'attribue aucun rôle au ministère de l'Intérieur sur le contrôle de la police, dans la période post-autoritaire (1990-1994), le gouvernement avait créé le conseil coordinateur pour la sécurité publique à travers le décret 363 de 1991 lui permettant de coordonner la police pour affronter le terrorisme. Ensuite la loi 19.212 de 1993 avait institutionnalisé un tel rôle de coordination au-delà du terrorisme avec la création de la direction de sécurité publique qui rassemblait toutes les tâches de coordination. Cependant en 2004 une nouvelle loi portant sur le renseignement crée l'agence nationale de renseignement et transforme le dispositif de la DISPI dédié à la coordination de la police pour affronter la délinquance en une direction au sein du ministère de l'Intérieur sans prérogatives sur la police. Le décret 954 de 2003 précipite ce problème de manque de direction politique sur la police qui allait se produire une fois que la loi 19.212 soit abrogée.

La troisième étape a été associée aux processus visant à améliorer la qualité du service et à identifier et mettre en œuvre une méthodologie de travail avec la communauté. Le plan stratégique 2006-2009²³⁸ (Carabiniers, 2006) met ainsi au centre des préoccupations les unités de terrains chargées de délivrer les services auprès du public. L'efficacité du travail opérationnel doit être améliorée pour résoudre les problèmes de sécurité.

C'est au cours de cette phase que vont être déclinés les indicateurs de performance du plan quadrant de sécurité préventive des Carabiniers (PCSP) à travers un dispositif de contrôle de gestion, dit système d'information intégrée de contrôle de gestion stratégique (SIICGE) et mis en place par l'inspection générale. Ces définitions sont d'ailleurs en lien direct avec les orientations définies par le gouvernement. Les indicateurs de la police sont ainsi déclinés en fonction de l'objectif de réduction de la victimation défini dans la stratégie nationale de sécurité publique (ENSP, 2006-2010²³⁹).

Cette stratégie va établir un objectif de réduction de la victimation de 10% et le plan quadrant est une modalité de travail qui permet d'améliorer la présence de la police dans les quartiers et de coordonner l'action des services de police avec le plan local de sécurité. Pour accomplir le premier objectif (améliorer la visibilité de la police dans les quartiers), le gouvernement décline plusieurs priorités : augmenter de 6000 les effectifs de la police ; réduire les tâches indues ; décliner des objectifs de performance au niveau local en fonction des ressources disponibles dans chaque unité de terrain ; mettre en œuvre un modèle pour se rapprocher du public ; et enfin installer le PCSP dans les 100 communes concentrant le plus de population.

D'autre part, en 2007 le plan quadrant est intégré au dispositif d'évaluation des programmes gouvernementaux mis en œuvre depuis 1997 par le ministère des Finances²⁴⁰. Il s'agit d'une évaluation ex-post portant sur son efficacité. Pour les autorités gouvernementales du ministère des Finances, le but est de pouvoir établir des recommandations permettant de guider les Carabiniers pour améliorer leur programme de police de proximité. Ces recommandations sont élaborées par des évaluateurs externes indépendants. Les fonctionnaires du ministère des Finances participent au processus d'engagement permettant

²³⁸ B/O. 4137, 2006)

²³⁹ Estrategia nacional de seguridad pública 2006-2010

²⁴⁰ Evaluación de programas gubernamentales (EPG)

de mener les recommandations. Le financement du plan est ainsi conditionné à l'accomplissement de tels engagements.

Pour la première fois depuis le retour à la démocratie, les Carabiniers sont soumis à un système d'évaluation externe dont le suivi est contrôlé par des experts civils. Le PCSP fait désormais partie du système d'évaluation de la performance des programmes gouvernementaux mis en avant par les autorités civiles du ministère des Finances et son financement reste conditionné à la mise en œuvre des recommandations d'un groupe d'experts externes (DIPRES, 2007), dont on peut souligner une amélioration concernant la méthodologie pour travailler en lien avec le public.

À partir de 2010²⁴¹, les efforts vont se concentrer sur la consolidation de la position de leadership des Carabiniers dans la région. À ce stade, les Carabiniers sont devenus un modèle en Amérique latine de police appréciée par la population, montrant une évaluation du public qui est bien meilleur que celle accordée au gouvernement et du système judiciaire²⁴². Cette consolidation peut être visualisée à travers certaines productions policières telles que le guide pratique portant sur le plan quadrant, consolidant sa permanence dans le temps (Carabiniers, 2010, 2014, 2018).

Ce guide incorpore une méthodologie de travail avec la communauté à travers les brigades communautaires installées au sein des commissariats. Cette période est caractérisée par certaines innovations. Un programme pilote incorporant une méthodologie de travail avec la communauté dit MICC²⁴³. Il s'agit d'une adaptation du modèle de résolution de problèmes (POP²⁴⁴). Celui-ci est par la suite évalué par la direction des budgets et incorporé dans la police de proximité chilienne.

À partir de 2010, le gouvernement élargit encore le plan quadrant à de nouvelles communes (150 au total). Au niveau central la cellule d'analyse criminelle (DAC²⁴⁵) est créée au sein

²⁴¹ Orden general N° 1937 B/O. 4326, 2010

²⁴² Índice Paz-Ciudadana 2000-2014. C'est indice est une enquête de victimation qui inclut des questions sur l'évaluation des acteurs de la sécurité. Jusqu'à 2013 les Carabiniers auront la note la plus haute de tous les acteurs de la sécurité (5 sur une échelle de 7).

²⁴³ Modèle d'intégration communauté carabiniers

²⁴⁴ *Problem-oriented policing* (POP)

²⁴⁵ Orden general 2039, 2011.

de la DIOSCAR. Son but est de pouvoir élaborer un modèle d'analyse pour que les commissariats puissent le mettre en œuvre avec les informations disponibles par une plateforme automatisée. La DAC incorpore un nouveau dispositif dit système d'analyse de l'information territoriale (SAIT²⁴⁶).

Toutefois, en 2011 le gouvernement Piñera (2010-2014) impose aux Carabiniers un tableau de bord permettant de mesurer la performance policière et d'en faire le suivi à partir des faits constatés par la police. Le système d'analyse de la délinquance (STAD) est conçu à l'aide d'un prêt de la BID avec le soutien technique d'un groupe de consultants nord-américains (*Altegrity Security Consulting*), dont William Brattom -l'ancien commissioner de la police de New York- fait partie (CESC, 2014). Contrairement à ce qui avait été déterminé par le gouvernement Bachelet (2006-2010) évaluant l'efficacité policière par l'augmentation des faits constatés par la police (réduction du chiffre noir), ce système évalue la performance des commissariats par la réduction des statistiques policières et rajoutant les réunions de performance à l'image du le modèle de la police newyorkaise.

1.2 Adaptation des structures centrales et description du système de management de la performance

Dans cette section nous décrivons les adaptations des structures centrales qui ont contribué à installer au sein des Carabiniers les principaux composants du management de la performance policière. Nous allons soulever certaines conséquences de telles adaptations. Pour ce faire, nous allons nous concentrer sur la répartition des tâches au sein des directions centrales (responsabilisation), au rôle attribué à l'information dans le management opérationnel (contrôle) et à l'importance croissante accordée aux unités de terrain dans la mise en œuvre du management de la performance sous l'idée déjà évoquée de *business unit*.

Nous utilisons pour ce faire un schéma simplifié qui superpose les structures formelles créées par l'administration centrale et l'utilisation qu'en font les acteurs qui ont mis en œuvre les changements.

²⁴⁶ Mapp Commander contient les faits constatés et la main courante informatisée.

Notre travail de terrain a été mené auprès de fonctionnaires autorisés par l'administration centrale des Carabiniers à répondre à notre requête. Ces fonctionnaires ont été désignés en fonction de leur leadership dans l'introduction des logiques managériales. Il s'agit de cadres de la police ayant suivi des parcours universitaires qui ont joué un rôle de « décodeurs » des orientations venant de l'extérieur pour mettre en œuvre les processus de changement. C'est ce rôle de décryptage des orientations venant du pouvoir politique que nous voulons souligner à travers l'analyse des adaptations aux structures centrales.

Cette poignée de « décodeurs » n'a cependant pas les mêmes parcours. Certains d'entre eux ont suivi les nouvelles spécialités d'ingénierie²⁴⁷ créées à partir de 1988 à l'académie de sciences policières au sein des Carabiniers²⁴⁸. D'autres ont suivi des parcours universitaires à l'aide de bourses accordées par la direction centrale de la formation des Carabiniers. Et enfin un troisième groupe qui a suivi des formations spécialisées à l'université.

Parmi eux, on retrouve des ingénieurs informatiques, des policiers ayant des MBA et d'autres possédant des formations d'évaluation de projet ou bien portant sur les politiques de prévention de la délinquance en milieu urbain. Ces « décodeurs » ont une expertise ancrée sur l'incorporation des nouvelles technologies de l'information. Ils sont aussi des passeurs d'idées liées aux savoirs managériaux et aux préceptes de la rentabilité sociale pour évaluer les projets d'investissement. Aucun d'entre eux n'a suivi le parcours traditionnel d'avocat qu'on retrouve couramment ici et là au sein des élites sectorielles policières.

Nous allons utiliser les informations qualitatives produites lors des entretiens que nous avons réalisés pour élaborer un schéma nous permettant de comprendre le sens que ces décodeurs attribuent aux changements. Cette représentation peut différer des organigrammes formels créés par l'administration, dans la mesure où l'importance attribuée à certaines cellules peut être surreprésentée suivant leur vision des changements.

Dans ce sens, le schéma organisationnel que nous allons représenter est plutôt le reflet des significations attribuées aux changements par cette poignée de « décodeurs ». Notre objectif n'est donc pas de représenter la structure formelle de l'organisation, mais plutôt de

²⁴⁷ Ingénieries en investigation criminelle et ingénierie en circulation.

²⁴⁸ <https://www.acipol.cl/ingenierias.html>

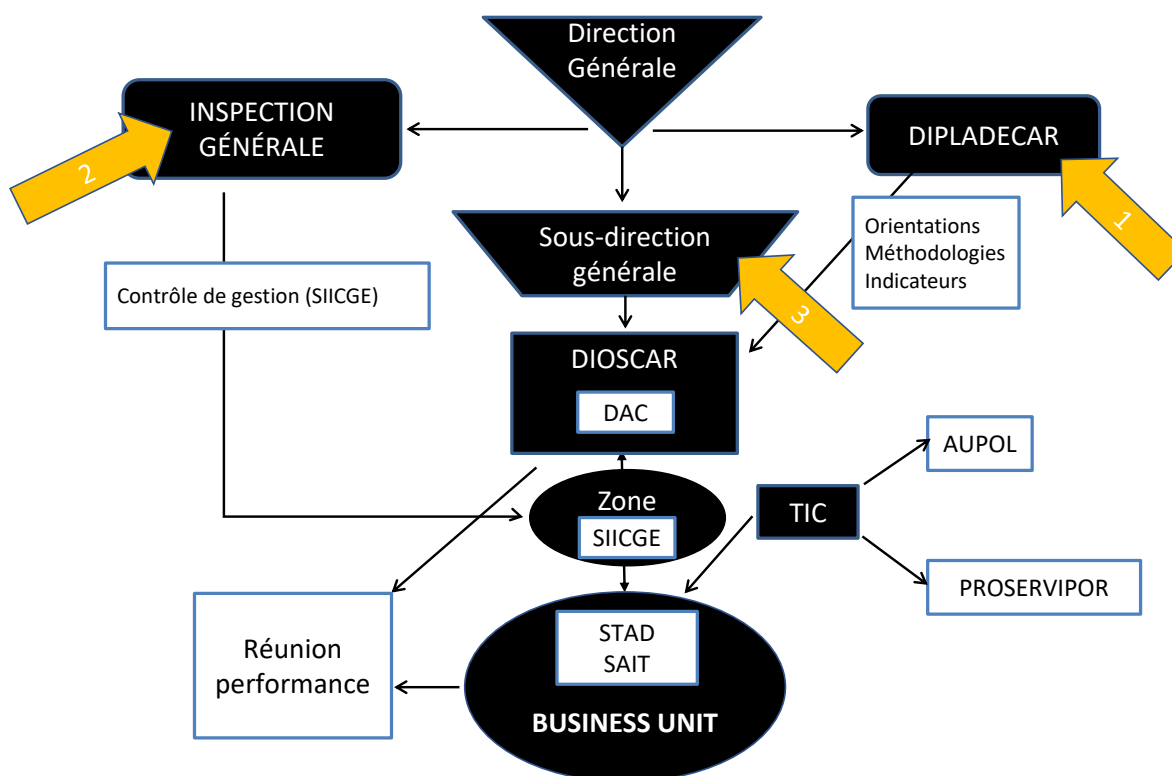
schématiser l'interprétation qu'en font ces acteurs pour en dégager l'importance qu'ils leur attribuent dans les processus de changement. L'adaptation des structures centrales pour favoriser l'introduction des logiques managériales est réalisée à propos de la réflexion portant sur la planification stratégique renforcée au tournant de XXIème siècle lors de la création d'un nouveau dispositif permettant d'améliorer l'emprise sur les processus de changement : les plans annuels de gestion²⁴⁹.

Ce dispositif permet de préciser les priorités devant être accomplies chaque année. Cela permet aux structure centrales d'avoir un contrôle resserré sur la planification des changements. Le plan annuel de gestion 2004²⁵⁰, va ainsi regrouper les directions centrales pour préciser les principaux centres de responsabilité représentés dans la figure 10 à l'aide de flèches jaunes. La sous-direction générale est responsable du management opérationnel. Les orientations techniques et méthodologiques sont sous la responsabilité de la DIPLADECAR, tandis que l'inspection générale est chargée du contrôle de gestion et la sous-direction générale du management opérationnel des unités de terrain.

²⁴⁹ B/O. 3898,2002.

²⁵⁰ B/O.4007, 2004

Figure 10 : Adaptation des structures centrales pour favoriser les changements



Au cours de nos entretiens avec ces acteurs nous avons constaté l'importance centrale qu'ils accordent à certaines adaptations des structures centrales. Parmi elles, on peut souligner la création de la DIPLADECAR et la direction des télécommunications et des informations (TIC), la cellule de contrôle de gestion (SIICGE²⁵¹) au sein de l'inspection générale et celle d'analyse criminelle (DAC) rattachée à la direction nationale d'ordre et de sécurité des Carabiniers (DIOSCAR²⁵²). Ils vont aussi accorder une importance centrale au bureau opérationnel, un dispositif permettant d'assurer le management de la performance au niveau des unités de terrain.

Plus précisément, nos interviewés accordent une importance centrale à la DIPLADECAR et à la direction des technologies de l'information et des communications des Carabiniers (TIC).

²⁵¹ Système d'information intégrale de contrôle de gestion stratégique

²⁵² La direction d'ordre et de sécurité des Carabiniers est comparable au rôle que joue la direction centrale de sécurité publique de la police nationale (DCPN) chargée de toutes les unités de terrains. Toutefois, tandis que la DIOSCAR recouvre tout le territoire national la DCPN ne prend pas en charge la petite couronne parisienne qui est assurée par la préfecture de police de Paris.

C'est à travers ces deux structures que vont être déclinés les mécanismes et dispositifs managériaux mis en place au sein des Carabiniers. La DIPLADECAR va concevoir et mettre en œuvre les définitions stratégiques qui permettront de comprendre l'organisation à travers les logiques managériales. Tandis que la TIC va développer tous les systèmes d'information et les plateformes informatiques employées pour mettre en œuvre le management de la performance au niveau opérationnel.

La DIPLADECAR réalise ses tâches suivant une triple perspective. Vers le haut (le directeur de la police), elle décline l'analyse de l'environnement en un plan stratégique qui fixe les priorités de l'organisation pour un quinquennat. Vers le bas (le management opérationnel), elle définit les doctrines, les méthodologies et les techniques qui sont appliquées par les unités de terrain. Vers l'extérieur elle tisse un partenariat avec les savoirs universitaires pour créer de nouveaux dispositifs managériaux.

Schématiquement, le système de management de la performance des Carabiniers est donc fondé sur trois tâches clairement différenciées. La DIPLADECAR a une emprise croissante sur la définition des objectifs stratégiques permettant de programmer les changements, mais aussi sur les méthodologies, permettant aux unités de terrain de les mettre en œuvre. Elle mène aussi la réflexion sur les indicateurs de performance. Pour s'y prendre, elle réalise ses tâches à l'aide des savoirs universitaires ou en tissant des relations avec l'environnement institutionnel. Sur la question des rapports qu'elle entretient avec les autres centres de responsabilité (management opérationnel et contrôle de gestion), elle joue un rôle de soutien en fournissant les inputs pour qu'ils puissent entreprendre les changements et les décliner en termes de documents méthodologiques, guides pratiques ou manuels.

La TIC acquiert ainsi une importance croissante au moment où elle change son focus. Le soutien technologique auparavant orienté vers les fonctions administratives est maintenant re-agencé vers les fonctions opérationnelles. Pour ce faire, la TIC met en place deux dispositifs de recueil informatisé des données policières permettant aux différents échelons hiérarchiques impliqués dans les changements de mener le management opérationnel et le contrôle de gestion en utilisant les informations disponibles à tous les niveaux de l'organisation.

Toutes les plateformes concernant le management de la performance policière sont ainsi alimentées par deux sources de recueil informatisées des données, représentées par des carrés blancs rattachés à la TIC dans la figure 10 ci-dessus :

- ❖ Le système d'automatisation policière (AUPOL) qui recueille les plaintes²⁵³ et les arrestations en flagrants délits ;
- ❖ Le programme de recueil des informations concernant les services policiers (PROSERVIPOL²⁵⁴) (la main courante informatisée).

Ce système d'enregistrement informatisé recueille les données de chaque unité de terrain. Ces données alimentent par la suite les plateformes informatiques des bureaux opérationnels pour aider la prise de décision et cadrer le comportement des patrouilles. Ces sources d'information alimentent trois plateformes disponibles au sein des unités de terrain :

- ❖ Le Mapp commander dit système d'analyse de l'information territoriale (SAIT) qui permet de visualiser les points chauds des faits constatés par la police et les services déployés par les unités de terrain (PROSERVIPOL).
- ❖ Le système d'information intégrée de contrôle de gestion stratégique (SIICGE) qui met en relation les ressources disponibles dans chaque unité de terrain à travers l'indice de couverture policière et les indicateurs de processus, de résultats et d'impact. Ce système de contrôle de gestion est disponible au niveau de la zone de police (région) pour favoriser le contrôle de gestion mené par les généraux sur les préfectures en cascade jusqu'aux unités de terrain et au sein d'elles chaque secteur. Ils doivent contrôler l'accomplissement des objectifs préalablement définis au niveau opérationnel par l'inspection générale.
- ❖ Le système tactique d'analyse de la délinquance (STAD) est un tableau de bord introduit dans chaque unité de terrain pour chaque secteur. Le tableau montre les indicateurs de résultats, mesurés en termes de délits constatés par la police. Les délits considérés sont les différents types de vols, les blessures, les meurtres et les

²⁵³ Les plaintes proviennent de deux sources. Les usagers qui portent plainte dans les commissariats et celles qui proviennent des appels en urgence quand il s'agit d'un délit.

²⁵⁴ En espagnol: Programa de servicios policiales (PROCERVIPOL)

violations. Au total 12 délits²⁵⁵ sont inclus dans les tableaux de bord. Les faits constatés par la police sont considérés comme des indicateurs de résultats.

- ❖ Finalement, le management de la performance est bouclé par les réunions de performance (STAD). Elles se réalisent mensuellement au niveau des zones de police (région) en lien avec le niveau territorial du préfet (*intendente*), c'est-à-dire le représentant politique du président de la République dans chaque région. Les réunions doivent être dirigées par le général de zone (région) et considèrent un compte rendu qui contient les engagements pris par chacun des responsables des unités de terrain en fonction des résultats affichés au cours de la période. Les réunions de performance utilisent le *benchmarking* pour comparer les résultats obtenus par les unités de terrain de chaque préfecture de police (CESC, 2014).

La cellule d'analyse criminelle située au sein de la DIOSCAR en charge du management opérationnel de toutes les unités du pays joue un rôle central dans la mise en marche du STAD et des réunions de performance. Elle définit la structure des réunions. Le rôle du modérateur, la structure que chaque commissaire doit suivre pour présenter leur état des lieux de la délinquance, et la manière dont ils doivent rendre des comptes des stratégies qu'ils ont mis en œuvre pour lui faire face. La DAC définit également la forme que doivent prendre les recommandations formulées par le modérateur et les engagements qui en découlent. Leur mise en œuvre et les résultats obtenus par les responsables territoriaux sont contrôlés lors de la réunion prévue pour le mois suivant (CESC, 2014).

1.3 Développement des systèmes d'information

Dans le secteur public, les administrations policières sont considérées comme l'un des services les plus touchés par les nouvelles technologies (Dupont, 2004, 108). L'introduction des logiques managériales et le management de la performance qui l'accompagne, fournissent une occasion pour comprendre le processus de technicisation de la police chilienne. Nous essayons ainsi de montrer dans cette sous-section le rôle qu'ont joué les

²⁵⁵ Vols avec violence, vols avec intimidation, pickpocket, blessures, violations, vol de véhicule, vol d'objet soustrait d'un véhicule, cambriolage, vol avec effraction

technologies de l'information chez les Carabiniers dans la mise en œuvre des instruments managériaux.

Toutefois, la conception de la police entendue comme une organisation qui délivre des services auprès des usagers à travers les unités de terrain, situe la fonction opérationnelle au centre des préoccupations de la hiérarchie. C'est selon cette conception de l'organisation policière qu'il faut comprendre l'importance centrale attribuée au soutien technologique dans la fonction opérationnelle. Il est ainsi attendu qu'un tel soutien se focalise sur le développement des instruments et des dispositifs permettant aux structures centrales de piloter les rendements des services déconcentrés et aux responsables des unités de terrain de mener le management de la performance au sein des unités de terrain.

1.4 Implantation d'un système informatisé de recueil de l'information et rénovation des salles d'accueil au public

1.4.1. Recadrage de la fonction de soutien technologique

À la fin du régime dictatorial quand la démocratie se profile à l'horizon, dans un contexte de tensions croissantes avec les forces armées (Aguila et al. 1996 : 97-98), les Carabiniers vont déclencher un processus d'ouverture aux savoirs universitaires pour apprendre sur les savoirs managériaux, leur permettant de capturer des ressources externes dans un contexte de réduction de leur budget. (Hathazy, 2009, 7). C'est le moment où les élites sectorielles vont commencer à signer des conventions avec les universités²⁵⁶ pour se former dans les techniques d'évaluation de projets et les nouvelles technologies de l'information. Parallèlement, l'académie de sciences policières des Carabiniers va créer des nouvelles formations d'ingénierie à partir de 1988²⁵⁷.

²⁵⁶ Des conventions seront signées avec l'université de Santiago et l'université catholique. Ces dispositifs vont s'élargir ensuite à d'autres établissements. Selon nos interviewés il s'agit d'un système de bourses qui seront octroyées pour suivre des parcours universitaires. Le dispositif consiste en une assimilation du temps pour suivre un tel parcours au temps de travail. C'est-à-dire qu'ils sont payés comme s'ils exerçaient des tâches au sein de l'organisation durant toute la durée de leur parcours universitaire. Cependant, ce sont eux qui payent les frais de leurs parcours au sein de l'éducation supérieure. Nous n'avons pas pu confirmer un tel dispositif dans la documentation administrative à laquelle nous avons eu accès. Toutefois, les hauts fonctionnaires que nous avons interviewés ont décrit ce dispositif de manière détaillée.

²⁵⁷ <https://www.acipol.cl/ingenierias.html>

Ce sont ces cadres de la police ayant des diplômes universitaires ou ayant suivi ces nouvelles formations au sein de la police qui vont commencer à exercer une influence croissante dans les changements liés au processus de modernisation du secteur public. Plus précisément, l'un d'entre eux -Eduardo Vera ingénieur informatique de l'université de Santiago- tente de mettre en avant sa vision au sein des élites sectorielles sur les défis que posent de tels processus.

Ce jeune cadre de la police diplômé à l'université est l'un des fers de lance qui installe l'idée au sein des Carabiniers qu'une police qui se veut efficace doit rechercher un soutien de la population. Ainsi, -précise-t-il- dans les réunions auxquelles il participe avec la hiérarchie : *« une organisation policière qui n'a pas le respect ou la reconnaissance du public ne peut pas réussir dans ses missions »* (Vera, 2019). Il va ainsi proposer de supprimer tous les signaux de pouvoir associés à la structure militarisée des Carabiniers soulevés durant la dictature :

« Nous venons de quitter le gouvernement militaire -précise-t-il pour contextualiser ce qu'il va nous dire- [...] Ici ce qu'il faut faire c'est se rapprocher du public. Pour s'y prendre il faut rejeter tous les signaux [de pouvoir] qui existaient auparavant. [Auparavant] quand vous arriviez dans un commissariat il y avait un lieutenant qui était debout sur une estrade, -je ne sais pas si vous vous en souvenez-. La scène qui se produit est celle d'un usager en bas qui interagit avec un lieutenant qui est là-haut et le citoyen est en bas en train de regarder [...] Cela ne peut plus continuer nous ne pouvons pas avoir cette structure hiérarchique du pouvoir. » (Vera 2019)

Cette vision des changements est mise en avant dans la période post-autoritaire, obligeant les élites sectorielles policières à entreprendre des stratégies pour s'adapter au nouveau régime. Le but pour ces décodeurs à ce moment-là est de se moderniser. Selon une telle approche, ils vont décliner une vision particulière d'un tel défi, plusieurs d'entre eux soulignent qu'il ne faut pas confondre la modernisation d'une organisation avec l'incorporation mécanique de technologie, montrant ainsi qu'ils sont porteurs d'un processus de transformation des Carabiniers et de leur rapport à l'environnement :

« La modernisation de la police ne consiste pas à introduire de la technologie, c'est une erreur, c'est-à-dire que quand vous dites modernité, vous associez ce processus à la technologie. Cela est une erreur [...] La modernisation doit se traduire par la capacité à s'adapter aux changements sociaux. S'adapter aux changements sociaux et être capables de prendre en compte les demandes des citoyens. » (Vera, 2019)

Cette conception des changements impose de prendre des choix pour pouvoir favoriser l'adaptation de l'organisation à un contexte incertain. Dans une organisation bureaucratique comme les Carabiniers, le soutien technologique a longtemps été focalisé sur la fonction administrative. Ce sont ces jeunes cadres jouant le rôle de « décodeurs » des orientations venant de l'extérieur qui vont proposer un recadrage de cette fonction de soutien afin de la réorienter vers l'opérationnel.

Cette vision des changements est cohérente avec cette manière de concevoir la police comme une organisation qui délivre des services auprès des usagers. Le soutien technologique est ainsi orienté vers la fonction opérationnelle, considérée par nos interviewés comme le « *Corps Business* » des Carabiniers. Le but qu'ils poursuivent consiste à pouvoir orienter le travail opérationnel par l'information :

« Il y a longtemps que je réfléchissais, ça tournait dans ma tête [...] le soutien technologique n'était pas orienté vers la fonction, vers le cœur de notre travail, vers le corps business du métier, elle était orientée vers la fonction administrative [...] il y avait un gaspillage d'information [...] Le problème ici c'est que cette entreprise [la police] n'a pas de support, donc l'action policière sur le territoire est pratiquement aveugle, le personnel n'a intuitivement pas d'informations. » (Vera, 2019)

1.4.2. L'automatisation des unités de terrain (AUPOL)

Partant d'un tel constat réalisé par cette poignée de jeunes cadres de la police, la fonction de soutien technologique va être renforcée avec la création de la direction informatique et des télécommunications²⁵⁸, remplacée par la suite par la direction des technologies de

²⁵⁸ Orden general 442 de 1986

l'information et des communications (TIC²⁵⁹). Dans une telle cellule, le projet d'automatisation des unités de terrain (AUPOL) est vu comme une révolution technologique, les fonctionnaires responsables aujourd'hui du système de contrôle de gestion (SIICGE) parlent d'une véritable réingénierie au sein des Carabiniers :

« Alors, dans une certaine mesure, cela a forcé une réingénierie de l'ensemble du système, à la fois la logique de fonctionnement du système et le système informatique lui-même [...] est né un système de recueil des données interconnecté à travers un réseau qui rassemble toutes les unités de terrain [...] Je vais alors avoir la possibilité de savoir ce qui se passe au Chile Chico [région éloignée du sud] ainsi qu'à l'île de Pâques. En ligne ! en ligne ! Ça, ça a fait tout un reengineering, car en réalité cette opportunité d'avoir les données de toutes les unités de terrain en ligne était remarquable pour nous. » (Leiva, 2011)

Il s'agit donc d'un projet qui est considéré révolutionnaire dans la mesure où il fournit la matière première pour pouvoir développer toutes les plateformes permettant de mener le contrôle de gestion et le management de la performance à tous les niveaux hiérarchiques et au sein de toutes les unités déconcentrées.

1.4.3. Un projet technologique qui vise à changer le rapport avec le public

Toutefois, le but initial d'un tel projet d'automatisation des unités de terrain (AUPOL) est de réduire les délais d'attente du public pour réaliser des démarches auprès de la police. Il s'agit d'un levier permettant de changer radicalement les modes opératoires pour accueillir le public dans les commissariats (Casanueva et al., 2011, 83). Tel que le précise l'un de nos interviewés, le projet vise à « humaniser » les Carabiniers pour les rapprocher de la population.

L'accueil au public est dès lors repensé en utilisant les instruments du secteur privé. Le commissariat peut ainsi être assimilé à un point de vente d'une entreprise pour améliorer sa stratégie commerciale. Au premier chef des priorités il s'agit d'un mouvement cherchant des

²⁵⁹ Orden general 1683 de 2006

rapports plus horizontaux avec les usagers, mais aussi à réduire les délais d'attente, éliminer les files et les accueillir dans des lieux confortables.

« Nous avons automatisé toutes les démarches. Cela humanise ainsi notre point de vente, qui est le commissariat, au fond c'est ça le commissariat. Alors AUPOL est mis en place pour résoudre et automatiser toutes les unités de terrains du pays [...] J'imagine ces agents de police à l'accueil comme une succursale bancaire. Tu arrives, tu as un distributeur automatique qui te dit combien de personnes il y a avant toi, une télévision et un Q-Matic pour obtenir un numéro. Tu élimines comme ça les files d'attente [...] J'ai appliqué ce concept, la théorie des queues. Combien de temps l'utilisateur est prêt à attendre pour porter plainte quand il est victime d'un délit ? À quels horaires vous avez le plus d'agglomérations ? » (Vera, 2019)

Ce projet visant à automatiser le recueil de l'information dans les unités de terrain tel que nous l'avons montré va bien au-delà de la simple introduction de technologie. Il est en fait un projet de transformation permettant aussi d'accomplir de multiples objectifs stratégiques. On peut tout au moins en dégager deux : produire de l'information fiable d'une manière opportune comme input essentiel d'une organisation qui se veut managériale et changer radicalement le rapport à l'utilisateur, considéré désormais comme un « client » qu'il faut accueillir confortablement.

Il y a eu un changement [de régime politique] et nous avons dû nous adapter [...], ce que j'ai dit une fois au directeur général : mon général, nous devons changer de paradigme. Notre paradigme n'est pas que les citoyens doivent nous servir, le paradigme est que nous sommes ici pour servir les citoyens. Nous sommes un service public, nous devons d'abord humaniser, puis nous devons sensibiliser sur ce changement de paradigme [...] Et, le meilleur moyen c'est l'accueil, c'est là où tout le monde arrive. Et quand vous voyez que l'accueil a une autre image, qu'ils vous accueillent horizontalement, vous vous asseyez avec un policier qui est au même niveau que vous. Le policier avec un ordinateur prend des notes, puis il imprime l'attestation et il vous la montre, vous la lisez et vous l'approuvez [...] au fond avec cette démarche je montre que je respecte l'avis du citoyen. (Vera, 2019)

Vis-à-vis de la situation existante auparavant -marquée par une vision oppressive et autoritaire du pouvoir et des relations avec la population-, cette transformation des salles d'accueil dans les commissariats est vue comme une véritable réforme de la police. Il permet de concevoir les unités de terrain comme un lieu où la police délivre un service pour accueillir le public en privilégiant l'horizontalité et la proximité. De ce point de vue, un tel changement peut donc être considéré comme le point de départ des transformations fondées sur l'introduction des logiques managériales.

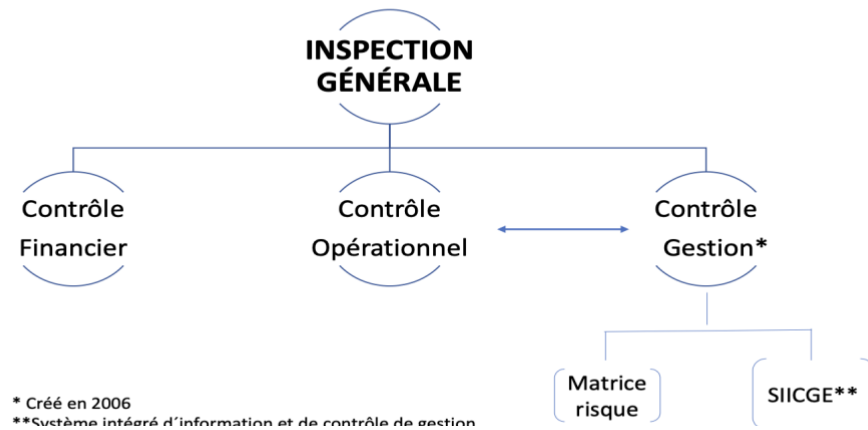
1.5 Le rôle de l'inspection générale dans le contrôle stratégique

L'inspection générale est l'organe de conseil du directeur de la police qui vérifie si les orientations de l'organisation sont accomplies dans les mêmes termes qu'elles ont été définies. Pour s'y prendre le plan stratégique 2001-2005 a établi qu'elle doit mettre en place un système de contrôle de gestion pour piloter l'accomplissement des buts et des objectifs préalablement définis par la hiérarchie. À partir du plan annuel de gestion de 2004 (B/O 4007, 2004), les centres de responsabilité sont clairement définis, permettant ainsi une division des tâches pour favoriser le processus de planification stratégique et de contrôle de gestion.

L'inspection générale est ainsi la structure responsable de mener le contrôle stratégique qu'elle doit mettre en œuvre à travers des indicateurs objectifs permettant de mesurer les résultats obtenus par les différents centres de responsabilité, dont le plus important est celui du management opérationnel²⁶⁰ (Villarroel, 2011, 293). Elle va adapter sa structure pour accomplir une telle mission et installer en son sein une cellule de contrôle de gestion. Un tel contrôle est utilisé pour piloter les avancées dans l'accomplissement d'objectifs préalablement fixés. Ces objectifs opérationnels sont définis par le gouvernement en termes de réduction de la victimation et de l'insécurité.

²⁶⁰ Sous la responsabilité de la sous-direction générales en charge de la direction général d'ordre et sécurité (DIOSCAR) responsable du management opérationnel de toutes les unités de terrain.

Figure 11 : Organigramme inspection générale



1.5.1. Description générale du système de contrôle de gestion

Le système de contrôle de gestion a été mis en place par étape. Au moment de notre terrain (2011-12), le système est dans sa phase initiale. Cette première étape se focalise sur le contrôle du management opérationnel tel qu'il a été mis en avant dans la planification stratégique (2001-2005) et le plan annuel de gestion 2004 (B./O. 4007, 2004). La deuxième phase prévoit d'incorporer le contrôle de gestion des ressources humaines. Deux dimensions sont considérées prioritaires : les sanctions (proxy de la conduite des agents) et la chaîne d'approvisionnement permettant aux directions centrales de délivrer les inputs (éducation, santé, équipements, formation) requis pour que le personnel puisse exercer ses tâches, c'est-à-dire toutes les directions centrales de soutien au travail opérationnel.

La troisième phase vise à inclure la dimension financière, c'est-à-dire la gestion des dépenses et la planification de l'exécution budgétaire, au sein de chaque centre de responsabilité. Et finalement, la dimension de gestion de l'information cherche à évaluer la capacité des cellules centrales d'analyse et délivrer des informations pertinentes et opportunes pour aider la prise de décision au niveau opérationnel²⁶¹.

²⁶¹ Par exemple communiquer à une unité de terrain que probablement il y aura une grève sans permission et que cela peut entraîner une surcharge des services de circulation et d'ordre public,

Le système de contrôle de gestion que nous allons décrire correspond donc à la première phase d'installation de cette fonction. Dans cette phase le contrôle budgétaire est encore embryonnaire et se limite au pilotage des régularités (démarches standardisées de bilan financiers, factures pour justifier les achats, etc..). Ce contrôle des régularités au moment de nos entretiens est en phase de recadrage. De manière embryonnaire, le contrôle commence à se focaliser sur la gestion stratégique du budget au regard des objectifs définis par l'organisation.

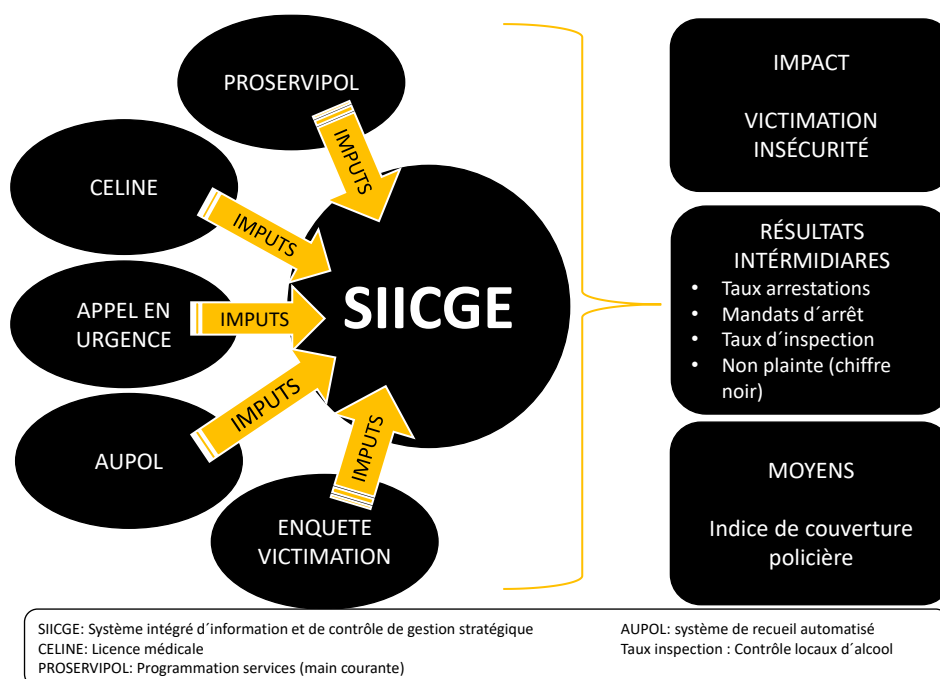
La cellule de contrôle opérationnel est composée de couples d'officiers (6 couples). Ils sont détachés de la direction centrale d'ordre et de sécurité (DIOSCAR). Ils se focalisent sur la performance opérationnelle en réalisant des audits sur le terrain. Ces audits sont réalisés sur les unités pour lesquelles le système de contrôle de gestion (SIICGE) détecte des anomalies. Ces anomalies sont définies en fonction de certains seuils qui ne peuvent pas être dépassés dans chaque indicateur mesuré. Ces audits sont donc guidés par le pilotage réalisé par la cellule de contrôle de gestion à l'aide du SIICGE.

1.5.2. Le système de contrôle de gestion et ses usages

Le système intégré d'information et de contrôle de gestion (SIICGE) est conçu pour piloter le management de la performance dans les unités de terrain. Dans le manuel élaboré par l'inspection générale il est défini comme : « *le pilotage des processus et des activités qui sont réalisés dans les différentes aires de gestion pour accomplir les objectifs stratégiques* » (Carabiniers, 2011). Il met en lien les ressources disponibles dans chaque unité de terrain, les productions intermédiaires réalisées par les services de police²⁶² et les effets attendus. Il est conçu comme un dispositif d'aide au management opérationnel permettant au décideur (le commissaire) de faire un monitoring de sa planification pour l'aider à atteindre les objectifs préalablement définis par la hiérarchie.

²⁶² Pour les Carabiniers ces productions sont considérées comme des résultats (Carabiniers, 2011)

Figure 12 : Inputs et indicateurs du système de contrôle de gestion



Élaboration propre à partir du manuel sur le système élaboré par Carabiniers et entretiens des opérateurs

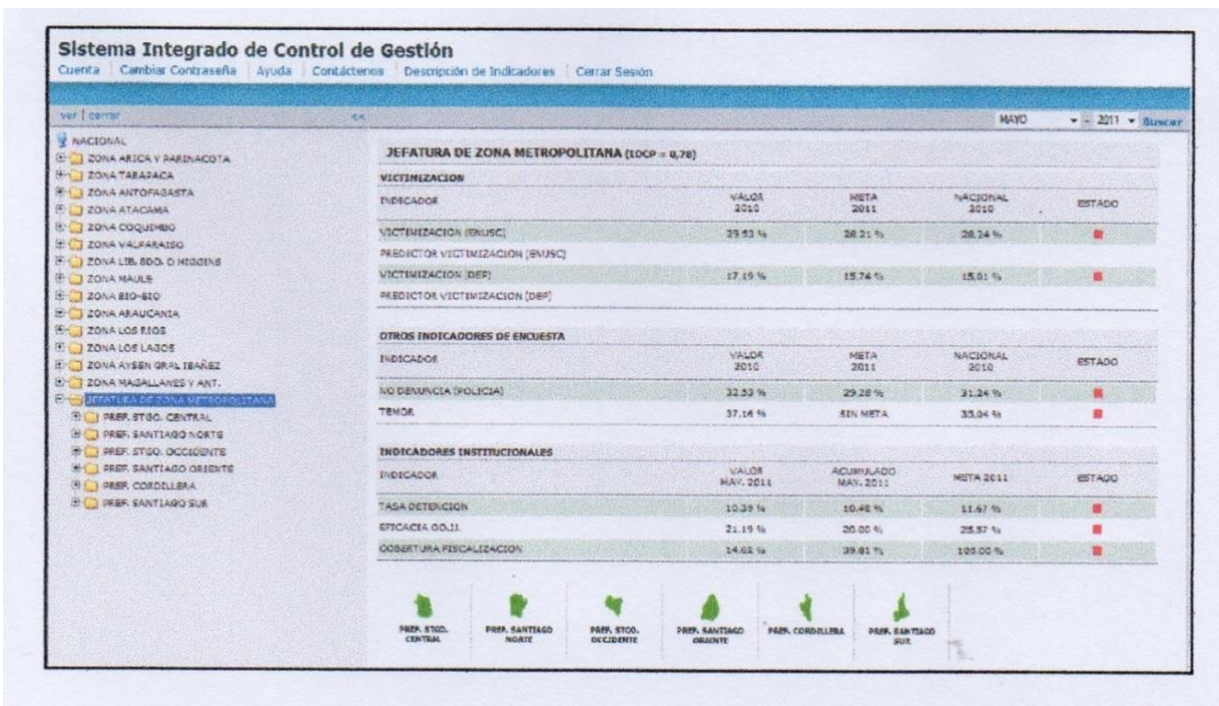
Le système de contrôle de gestion est une plateforme informatisée qui s'alimente à plusieurs sources d'information. La base d'automatisation policière (AUPOL) qui est un système informatisé de registre des faits constatés par la police (plaintes et arrestations). Cette information est complétée par le système d'appel en urgence, pouvant générer des plaintes et des arrestations additionnelles. PROSERVIPOL qui est la main courante informatisée, permet d'enregistrer les services réalisés par les unités de terrain. CELINE qui est une base de données sur les arrêts maladie, permettant de calculer le taux de fonctionnaires en service actifs.

Et enfin, l'enquête de victimation qui est réalisée annuellement par l'institut national de statistique (INE). Elle permet d'estimer la victimation des foyers au niveau national, régional et communal²⁶³. L'indice de couverture policière est calculé dans chaque unité de terrain au

²⁶³ Le marge d'erreur statistique est de 0,2% au niveau national, 2,3% au niveau régional et 4,4% au niveau communal. L'enquête est représentative (INE 2013). En 2014 l'enquête ne représente plus le niveau

début de chaque année à l'aide de l'unité de vigilance équivalente (UVE) qui permet d'attribuer à chaque ressource (voiture, moto, policiers à pied, Fourgon, etc..) un poids associé à sa capacité de surveillance.

Tableau 9 : Tableau de bord SIICGE



Le tableau de bord du SIICGE peut être consulté par les différents responsables territoriaux. Dans la figure ci-dessus on peut apprécier le tableau au niveau de la zone (région), sous la responsabilité d'un général. C'est l'unité administrative la plus grande. Ce même tableau peut être visualisé par le responsable d'une préfecture (troisième niveau hiérarchique) et par la station de police. On peut déployer toutes ces unités administratives dans les rubriques situées à gauche.

Le tableau permet de visualiser les indicateurs d'impact : victimation et insécurité. Il permet aussi de visualiser les productions des services de police qui sont considérées dans le guide pratique que nous avons consulté des indicateurs de résultats intermédiaires, dans la mesure

communal a cause de son marge d'erreur statistique au niveau local considéré trop haut pour les enquêtes de victimation. Les taux de victimation par délit sont assez bas et représentant au niveaux local des marge d'erreur important (Rapport groupe d'experts, 2014)

où ils montrent les conséquences désirées des actions réalisées par les services opérationnels. Et finalement, l'indice de couverture policière qui indique les ressources nominales disponibles dans chaque unité de terrain.

Le tableau permet de visualiser 3 indicateurs de victimation. La victimation au niveau de la commune qui affiche les résultats de l'enquête réalisée annuellement par l'institut national de statistique (INE). Cet indicateur pose plusieurs problèmes. D'une part, il permet de connaître la proportion de foyers qui ont été victimes d'un délit au cours de l'année précédente. D'autre part, l'enquête estime le taux au niveau communal, c'est-à-dire une division administrative dépassant les unités de terrain de la police. Pour corriger ces problèmes, le prédicteur de la victimation est un indicateur conçu par les Carabiniers qui permet de faire une projection de la victimation en utilisant les faits constatés par la police (AUPOL) corrigés par la proportion de délits non dénoncés enregistrés par l'enquête. Cet indicateur peut être visualisé pour tous les délits²⁶⁴ consultés (vols et blessures).

Les productions policières doivent être lues dans leur ensemble car elles sont en lien les unes avec les autres. Le taux de délit non déclarés est considéré comme un mauvais résultat car l'unité de terrain perd de l'information lui permettant de mieux focaliser ses ressources et d'obtenir plus d'information sur les délits commis dans son territoire. Le taux d'arrestation (garde-à-vue) est la proportion de personnes arrêtées par la police en flagrant délit et par requête judiciaire²⁶⁵ sur le total des faits constatés par la police (plaintes et arrestations). Cet indicateur permet d'évaluer l'efficacité obtenue par la focalisation des ressources policières dans les horaires et les lieux où se produisent les délits à l'aide du Mapp commander (SAIT).

Si le taux de détention s'améliore c'est d'une part parce que les requêtes judiciaires s'accomplissent et, d'autre part, par une efficacité croissante pour détecter les contrevenants en flagrant délit. La lecture finale que fait la hiérarchie est que la station de police a mieux focalisé ses ressources pour détecter les contrevenants et mieux planifier ses stratégies pour arrêter les personnes ayant un mandat d'arrestation de la justice. Finalement, le taux de

²⁶⁴ L'enquête interroge sur 5 types de vol (avec violence, pickpocket, de voiture, de partie de voiture, cambriolage), le vol à l'étalage, les blessures.

²⁶⁵ Ce sont des personnes qui ont un mandat d'arrêt. La police est mandatée pour les retrouver et les arrêtées.

supervision des locaux ayant un permis pour vendre de l'alcool, permet de focaliser les ressources de manière efficace pour réduire un des facteurs à risque, ayant une incidence sur les délits violents (blessures, bagarres, violences intrafamiliales, tentatives de meurtre).

Si une unité de terrain regarde ses indicateurs en utilisant ce raisonnement elle réussira à réduire la victimation, dans la mesure où elle va gérer d'une manière plus efficace ses ressources pour les focaliser sur les aspects ayant plus d'impact sur la victimation, c'est-à-dire sur les délinquants les plus prolifiques, ceux qui échappent à la justice et sur l'un des facteurs à risque ayant une relation plus directe sur la proportion de délits violents commis dans un territoire déterminé.

1.6 Le management par résultats imposé par le gouvernement

En 2011, le ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique est créé (loi 20.502 de février 2011²⁶⁶). La police retourne sous la tutelle du nouveau ministère de l'Intérieur²⁶⁷. La nouvelle loi portant sur un tel ministère oblige les autorités civiles à élaborer une politique nationale de sécurité publique (lettre A, article 3, loi 20502) et à évaluer les objectifs et les buts des plans de sécurité mis en œuvre par la police (lettre J article 3 loi 20502).

Suivant une pratique qui avait été initiée par le gouvernement antérieur, consistant à imposer des buts en matière de réduction de la victimation²⁶⁸ (Stratégie nationale de sécurité publique 2006-2010), le président Piñera définit un ambitieux objectif de réduction de la victimation générale de 15% et de 25% pour les délits de voie publique (Plan pour un Chili plus sûr, 2010-2014, 20). Dans son programme il priorise d'améliorer la présence policière dans les quartiers. Deux stratégies sont privilégiées : augmenter les effectifs de la police de 10 mille Carabiniers²⁶⁹ et rationaliser le travail administratif réalisé par les agents de police en

²⁶⁶ Loi 20502 qui crée le ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publiques.

²⁶⁷ La réforme constitutionnelle de 2005 avait déjà changé le ministère de tutelle de la police, du ministère de la défense au ministère de la sécurité publique. Toutefois, le ministre de la Sécurité publique n'existait pas à l'époque. On a donc une période de transition régit par un décret administratif attribuant au ministère de l'Intérieur le rôle coordinateur de la sécurité citoyenne (Décret 954).

²⁶⁸ La stratégie nationale de sécurité publique 2006-2010 avait déjà engagé avec succès une réduction de 10% de la victimation générale (tous les délits interrogés dans l'enquête de victimation).

²⁶⁹ C'est le plus importante augmentation d'effectifs qu'un gouvernement est fait depuis le retour à la démocratie (environs plus 25% des effectifs). Le gouvernement antérieur avait déjà augmenté le nombre de Carabiniers de 6 mille effectifs.

augmentant le personnel civil et en reprenant du personnel à la retraite pour accomplir le travail d'accueil au public dans les commissariats (ministère de L'Intérieur, 2010-2014, 32).

Toutefois, avec ces nouvelles règles du jeu permettant au ministère de l'Intérieur d'évaluer la performance policière, le défi central pour le gouvernement repose sur sa capacité de contrôle des forces de l'ordre. Le premier constat que font les responsables politiques en la matière est de reconnaître les capacités amoindries du pouvoir civil pour contrôler les services de police. Le chef de cabinet²⁷⁰ du secrétaire d'État pour la prévention de la délinquance du gouvernement Piñera avoue qu'il y a une capacité faible de contrôle sur la police, mais aussi une confusion sur quoi un tel contrôle doit porter :

« Nous avons visiblement une incapacité, nous en tant que pouvoir civil d'être techniquement capable de comprendre, non seulement de comprendre les flics, mais aussi de pouvoir les contrôler. J'ai donc toujours dit que si nous voulions les contrôler, la question centrale qu'on devait se poser était de savoir qu'est-ce qu'on allait faire d'un tel contrôle. Sur quoi allait-il porter. » (Carlos Charme, 2020).

Pour un gouvernement qui s'est engagé à réduire d'une manière aussi ambitieuse la victimation, le dossier sécurité requiert d'un engagement politique grandissant. Cependant, les hauts fonctionnaires et les conseillers du ministre de l'Intérieur s'aperçoivent rapidement que la quantité croissante de ressources engagées pour augmenter les effectifs de la police n'est pas accompagnée d'une capacité à se rendre responsable de la réduction de délinquance, tel que le reconnaît la principale conseillère²⁷¹ du ministre de l'Intérieur (Rodrigo Hinzpeter) :

« C'est une police professionnelle on est bien d'accord, mais elle ne s'est pas encore rendue responsable du phénomène criminel. Au fond, d'une certaine manière quand vous parlez aux Carabiniers ils vont vous dire qu'il y a des grandes tendances sociales, dans cette vision eux ils font ce qu'ils peuvent [...] et c'est bien le cas,

²⁷⁰ Carlos Charme est le chef de Cabinet de Cristobal Lira, secrétaire d'État pour la prévention de la délinquance entre 2011 et 2014.

²⁷¹ Catalina Mertz est une économiste qui a travaillé longtemps dans un des *think tanks* (la fondation pour la paix citoyenne) le plus important en matière de production d'information sur l'insécurité et sur la victimation.

quand vous descendez au niveau du commissariat, la seule tactique dont ils disposent pour la prévention c'est la patrouille. » (Mertz, 2011)

Les élites politiques du gouvernement Piñera commencent rapidement à s'apercevoir quand ils ont les rênes du pouvoir que la bonne image des Carabiniers ne se vérifie pas dans les faits. Leur mode de travail et les manières dont ils déclinent leur mission sont en fait assez pauvres. Le recadrage du travail policier s'impose. Il faut les rendre responsables de la réduction de la délinquance et réduire pour ce faire le pouvoir discrétionnaire dont ils jouissent au niveau territorial.

« C'est une force de police spectaculaire mais elle n'a pas, elle ne l'a pas dans son ADN et c'est ce qui arrive à de nombreuses corps de police, il n'y a pas que les Carabiniers du Chili, ils perdent leur focus qui doit être celui d'attraper les criminels les plus dynamiques » (Mertz, 2011)

Ils sont beaucoup moins professionnels qu'ils en ont l'air, ils ont une structure beaucoup plus faible que celle qu'on voit de l'extérieur, la responsabilisation n'existe pas. Surtout la première chose que je pourrais vous dire, c'est que leur point focal, c'est-à-dire leur autodéfinition est complètement faussée et je pense que cela est encore d'actualité. Ils ont une fonction préventive mais ils ne se sentent pas comme une police préventive. (Charme, 2020)

Dès lors, la nécessité politique de trouver une expérience internationale pouvant être imitée et mise en place rapidement au sein de la police chilienne, devient une priorité pour le gouvernement. Pour beaucoup d'entre eux qui viennent du secteur privé, notamment le secrétaire d'État pour la prévention de la délinquance²⁷², la mise en action du programme mis en place par le gouvernement suppose de copier le meilleur programme de la police pour réduire la délinquance.

Catalina Mertz [conseillère du ministre de l'Intérieur] le convainc [le secrétaire d'État pour la prévention de la délinquance], que ce qui va vraiment faire bouger les choses c'est le management de la police. Autrement dit, c'est le facteur policier [...] Alors

²⁷² Cristobal Lira est l'un des propriétaires de la chaîne plus importante de supermarché du pays D&S.

dit-il [le secrétaire d'État pour la prévention de la délinquance] dans sa logique expérimentielle managériale, il nous demande où peut-on trouver une expérience efficace ? Parce que c'est comme ça qu'on fait dans les entreprises privées, c'est comme ça que je faisais quand j'avais un problème dans un supermarché en marketing, j'allais chercher en Angleterre et je copiais, j'allais en Pologne ou j'allais à Walmart -nous disait-il-, tu me comprends alors copier-coller quoi. (Charme, 2020)

Cette expérience de réduction rapide de la délinquance est bien le COMPSTAT newyorkais. La BID transformée en passeur d'idées sur les programmes de réduction de la délinquance en milieu urbain (Lazreg, 2016, 179-197), se montre disponible pour financer une telle expérience menée directement par une consultance du bureau de William Brattom. Le Chili constitue pour la BID la porte d'entrée permettant par la suite de la diffuser dans le reste de l'Amérique latine.

« Maintenant, comment puis-je faire venir les meilleurs au monde ? J'ai besoin d'argent pour les Américains [...] Alors c'est Rodrigo Hinzpeter [ministre de l'Intérieur] qui prend contact avec la BID [...] le Chili allait être le pays d'entrée, après nous allons les aider pour diffuser cette expérience [du COMPSTAT chilien] dans le reste de l'Amérique latine [...] C'était la logique de la BID. Leur profit était là, c'est pourquoi ils étaient très diligents avec nous [...] la BID nous prête l'argent pour embaucher directement ALTEGRITY, le bureau de consultants de Brattom. » (Charme, 2020)

Le prêt est rapidement mis en œuvre. Il est cependant assez difficile de trouver la documentation administrative sur les objectifs du travail de consulting réalisé par l'entreprise de Brattom au Chili auprès des Carabiniers. C'est à travers une évaluation réalisée par le centre de sécurité citoyenne de l'université du Chili (CESC) dite « Systématisation du système tactique d'analyse de la délinquance -STAD²⁷³- » qu'on peut retrouver les objectifs associés à un tel travail de consulting :

²⁷³ Appel d'offre ID, 654478-35-LE13.

« Fournir les moyens pour que les stratégies policières soient plus efficaces en focalisant leurs ressources là où elles sont nécessaires, motiver et diriger les carabiniers pour qu'ils puissent entreprendre toutes les mesures possibles pour réduire la criminalité, partager les bonnes pratiques entre les différentes unités et générer et promouvoir un leadership positif dans l'organisation. » (CESC, 2014).

Pour pouvoir atteindre de tels objectifs -rajoute le rapport du CESC- le programme prévoit de réaliser des réunions de performance entre les managers des unités de terrain et leur supérieur hiérarchique, leur permettant d'analyser le comportement de la délinquance dans leur territoire et d'entreprendre des tactiques pour lui faire face, tout en optimisant les ressources disponibles. (CESC 2014, 4)

Les hauts fonctionnaires responsables de mettre en marche le programme du gouvernement pour un « Chili plus sûr » vont choisir de s'immiscer dans l'installation et le pilotage des changements. Dans un tel contexte, ils vont définir un staff de fonctionnaires du ministère de l'Intérieur pour faire le *monitoring* de son implantation. C'est donc dans la mise en œuvre des changements que nos interviewés commencent à détecter les faiblesses des Carabiniers.

« Nous avons 16 délégués du STAD [...] En d'autres termes, nous avons appris à connaître les Carabiniers comme jamais auparavant d'un point de vue opérationnel. Alors à travers ce dispositif de gestion de la performance - le STAD -, nous avons commencé à comprendre les logiques internes jusqu'aux problèmes logistiques. Nous avons interrogé les commissaires : écoutez, pourquoi vous n'avez pas fait le service convenu. Parce que j'ai 4 ou 5 voitures en panne. Nous avons compris que nous avons ouvert la clef pour comprendre les vrais carabiniers. Et c'est pour ça qu'on s'est engagé dans la mise en œuvre du programme. » (Charme, 2020)

Le programme est composé de deux grands dispositifs pour mettre en œuvre le management de la performance des unités de terrain. Les tableaux de bord qui sont conçus et déclinés par ALTEGRTY consulting et les réunions de performance dont la direction d'analyse criminelle des Carabiniers est chargée de définir les protocoles et les dynamiques d'interaction entre les différents acteurs qui y participent. Le programme compte ainsi avec deux grands dispositifs pour mener le management de la performance policière : l'instrument d'analyse de

l'information criminelle dit STAD et les réunions de performance à l'image de la méthodologie de contrôle politique des unités de terrain implantée par le COMPSTAT (CESC, 2014, 49).

1.6.1. Tableaux de bord et performance policière

Le système tactique d'analyse de la délinquance (STAD) est composé de deux tableaux de bord. Le STAD 1 comptabilise les cas policiers, c'est-à-dire tous les faits constatés par les Carabiniers que ce soient des plaintes déposées par les usagers quand ils sont victimes d'un délit, ou bien des arrestations effectuées par les services de police à l'occasion d'un délit flagrant, ou bien quand une personne ayant un mandat d'arrêt judiciaire est arrêtée. Le deuxième tableau de bord dit STAD 2 comptabilise seulement les arrestations pratiquées par les services de police. Pour interpréter les significations de la performance policière qui découlent de ces instruments nous allons utiliser les entretiens que nous avons réalisés au sein des Carabiniers auprès de plusieurs responsables du management de la performance sur le terrain ²⁷⁴ et l'étude d'évaluation d'un tel système de performance policière réalisée par l'université du Chili²⁷⁵.

1.6.2. Les faits constatés comme indicateur d'effet


Le tableau de bord dit STAD 1 rassemble la totalité des faits constatés par les Carabiniers, c'est-à-dire les plaintes déposées par les usagers dans les unités de terrain et les arrestations réalisées par les Carabiniers. La totalité de ces faits est regroupée sous la catégorie de cas policiers (*casos policiales*) qui est assimilée à un indicateur de délinquance. Si les cas policiers montent, cela est interprété comme si la délinquance augmentait, dans un tel cas de figure l'unité de terrain affiche une mauvaise performance. En revanche, si les cas policiers montrent une réduction, le commissariat a réussi à réduire la délinquance. La signification de

²⁷⁴ Nous avons réalisé des entretiens tout au long de la chaîne hiérarchique au sein de deux préfectures de la cinquième zone des Carabiniers (région de Valparaíso). Au total on compte 1 entretien au préfet de chaque préfecture (2), 1 entretien au commissaire dans deux unités de terrain (2), un entretien au chargé du bureau opérationnel dans chaque commissariat (2) et un entretien à la personne civile en charge de produire les fiches situationnelles permettant de cadrer le comportement des agents de terrain (2). Au total 8 entretiens. Ces entretiens ont duré environ 1 heure 30 minutes.

²⁷⁵ Étude portant sur la systématisation du système d'analyse de la délinquance (STAD) de juillet 2014 (ID, 654478-35-LE13)

la performance policière est donc associée directement à la réduction du phénomène délinquant.

Tableau 10 : STAD 1 délits constatés par les Carabiniers

Tabla Comparativa de Casos, Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS)									
SEMANA : 20-02-2012 A 26-02-2012					GRADO : MAYOR				
ZONA : X ZONA CARABS. LOS LAGOS					NOMBRE : NAVARRO ESPINOZA ALVARO GUILLERMO				
PREFECTURA : PREF. OSORNO					CARGO : COMISARIO				
COMISARIA : 1RA. COM. OSORNO U					FECHA DESTINO : 02-01-2012				
STAD 1									
Semana del 20-02-2012 al 26-02-2012									
Total de Casos									
	Última semana			Últimos 28 días			Año a la fecha		
	2012	2011	% Cambio	2012	2011	% Cambio	2012	2011	% Cambio
Robo con violencia	1	1	0 %	3	4	-25 %	5	10	-50 %
Robo con intimidación	0	1	-100 %	5	4	25 %	10	13	-23 %
Robo por sorpresa	0	1	-100 %	9	8	13 %	17	16	6 %
Lesiones	7	6	17 %	25	33	-24 %	57	77	-26 %
Violaciones	0	0	0 %	0	0	0 %	1	0	0 %
DELITOS VIOLENTOS	8	9	-11 %	42	49	-14 %	90	116	-22 %
Robo de vehículo	0	0	0 %	5	2	150 %	8	6	33 %
Robo objeto de o desde Vehículo	5	8	-38 %	18	26	-31 %	30	40	-25 %
Robo en lugar habitado	1	4	-75 %	7	12	-42 %	21	25	-16 %
Robo en lugar no habitado	1	3	-67 %	8	15	-47 %	19	25	-24 %
Otros robos con fuerza	2	0	ND	4	1	300 %	6	3	100 %
Hurtos	41	46	-11 %	187	183	2 %	372	346	8 %
DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD	50	61	-18 %	225	239	-4 %	456	445	2 %
TOTAL	58	70	-17 %	271	288	-6 %	546	561	-3 %

Le tableau regroupe les délits ayant la plus haute visibilité sociale (DMCS²⁷⁶). Cette catégorie portant sur l'évolution de la délinquance avait été utilisée par le premier gouvernement démocratique dans les rapports internes du conseil coordinateur de sécurité publique à partir de 1993. Toutefois, elle est assimilée à un indicateur de l'évolution de la délinquance officiellement à partir du gouvernement Frei en 1997 quand la direction de Sécurité Publique

²⁷⁶ En espagnol : Delitos de mayor connotación social (DMCS)

et des Informations (DISPI) au sein du ministère de l'Intérieur²⁷⁷ lancera la publication trimestrielle des chiffres officiels de la délinquance (Tudela, 2019).

Le STAD reprend donc cette catégorie officielle pour mesurer l'évolution de la délinquance existante depuis 1997. Le tableau de bord créé à partir des délits ayant la plus haute visibilité sociale (DMCS) propose deux nouvelles sous-catégories. Les délits violents, où sont rassemblés différents types de vols avec violence, les blessures et les violations. Puis, les délits contre le patrimoine qui regroupent les vols sans violence. Le tableau de bord permet de regarder l'évolution de chacun des délits faisant partie de ces deux sous-catégories (délits violents et vols sans violence) suivant les comparaisons avec la même période de l'année précédente qui y sont affichées : la dernière semaine ; les derniers 28 jours ; et la totalité de l'année en cours.

Cela permet à la hiérarchie de contrôler l'évolution de la performance affichée par une unité de terrain. En l'occurrence, si le tableau montre la croissance d'un délit durant la période de l'année qui s'écoule, mais une décroissance dans la dernière semaine et les derniers 28 jours, cela est interprété comme une amélioration de la performance du commissaire. En revanche, si le temps total de l'année qui s'écoule affiche un comportement décroissant, mais le tableau montre une croissance durant la dernière semaine et les derniers 28 jours, cela est interprété comme une perte de performance du commissaire, requérant une explication et un engagement pour améliorer les tactiques pour résoudre le problème.

²⁷⁷ Les statistiques des délits ayant plus d'impact social sont publiées par le ministère de l'Intérieur depuis 1997. Elles rassemblent les statistiques des Carabiniers (95% du registre) et de la police d'Investigation (5% du registre). Les données sont présentées sous la forme de fiches Excel mensuelles, trimestrielles, semestrielles et annuelles. Aujourd'hui l'application du ministère de l'Intérieur dispose d'un système de filtres pour pouvoir consulter directement les chiffres de la délinquance, selon les besoins de l'utilisateur (territoire, période, délits considérés). Les délits inclus dans cette catégorie sont les vols, les blessures, les violations et les homicides. <http://cead.spd.gov.cl/estadisticas-delictuales/>. Selon Patricio Tudela haut fonctionnaire chargé des relations avec la police au sein de la DISPI cette catégorie a été créée par une équipe de travail qu'il a constituée avec la police d'Investigations et les Carabiniers. Leur but était d'avoir un chiffre officiel sur la délinquance regroupant les délits les plus fréquents et ayant plus d'impact sur les perceptions d'insécurité des citoyens.

1.6.3. Les arrestations comme indicateur de résultat

Le tableau de bord dit STAD 2 rassemble la totalité des arrestations réalisées par les Carabiniers portant sur les délits de la plus haute connotation sociale, c'est-à-dire celles qui ont été réalisées à l'occasion d'un délit flagrant, ou bien d'un mandat d'arrêt émis par les tribunaux. La totalité de ces arrestations -à l'image du STAD - est regroupée sous la catégorie garde à vue (*total detenidos*) qui est assimilée à un indicateur de résultat policier. Si les arrestations augmentent, cela veut dire que la police obtient des résultats en focalisant ces ressources et ses tactiques dans les lieux et les horaires où ceux-ci se produisent. L'unité de terrain en question affiche donc un indicateur de résultat qui montre sa « bonne performance » pour contrer la délinquance.

Tableau 11 : STAD 2 arrestations réalisées par les Carabiniers

Tabla Comparativa de Detenidos, Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS)

SEMANA : 20-02-2012 A 26-02-2012

ZONA : X ZONA CARABS. LOS LAGOS

PREFECTURA : PREF. OSORNO

COMISARIA : 1RA. COM. OSORNO U

GRADO : MAYOR

NOMBRE : NAVARRO ESPINOZA ALVARO GUILLERMO

CARGO : COMISARIO

FECHA DESTINO : 02-01-2012

STAD 2

Semana del 20-02-2012 al 26-02-2012

Total de Detenidos

	Última semana			Últimos 28 días			Año a la fecha		
	2012	2011	% Cambio	2012	2011	% Cambio	2012	2011	% Cambio
Robo con violencia	0	0	0 %	0	1	-100 %	0	5	-100 %
Robo con intimidación	0	1	-100 %	0	1	-100 %	0	1	-100 %
Robo por sorpresa	0	0	0 %	3	3	0 %	7	3	133 %
Lesiones	4	4	0 %	14	18	-22 %	38	44	-14 %
DELITOS VIOLENTOS	4	5	-20 %	17	23	-26 %	45	53	-15 %
Robo de vehículo	0	0	0 %	0	0	0 %	0	2	-100 %
Robo objeto de o desde Vehículo	2	2	0 %	4	2	100 %	4	3	33 %
Robo en lugar habitado	0	0	0 %	1	1	0 %	1	5	-80 %
Robo en lugar no habitado	0	2	-100 %	0	9	-100 %	1	9	-89 %
Otros robos con fuerza	0	0	0 %	1	1	0 %	1	2	-50 %
Hurtos	26	28	-7 %	119	116	3 %	243	216	13 %
DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD	28	32	-13 %	125	129	-3 %	250	237	5 %
TOTAL	32	37	-14 %	142	152	-7 %	295	290	2 %

De la même manière que le STAD 1, ce tableau regroupe les délits ayant la plus haute visibilité sociale (DMCS) et les mêmes sous-catégories dont nous avons parlé ci-dessus. Les

délits violents, regroupent ainsi les différents types de vols avec violence, les blessures et les violations. Ensuite, les délits contre le patrimoine regroupent les vols sans violence. Le tableau de bord permet de regarder l'évolution des arrestations pour chacun des délits considérés ainsi que deux sous-catégories qui les regroupes (délits violents et vols sans violence), selon les mêmes comparaisons temporelles avec l'année précédente que la plateforme affiche automatiquement pour la dernière semaine, les derniers 28 jours ; et, la période complète de l'année qui s'écoule.

Cela permet à la hiérarchie de contrôler l'évolution des résultats affichés par une unité de terrain. À l'inverse du STAD 1, si le tableau montre la croissance des arrestations portant sur un délit durant la période de l'année qui s'écoule, mais une décroissance dans les autres périodes de comparaison, cela est interprété comme une perte d'efficacité du commissaire. En revanche, si la période de l'année qui s'écoule affiche des arrestations décroissantes, mais le tableau montre une croissance durant la dernière semaine et les derniers 28 jours, cela est interprété comme une amélioration de l'efficacité de l'unité de terrain en question.

1.6.4. Lecture croisée des deux tableaux de bord

Les deux tableaux de bords sont lus comme un tout. Le résultat attendu par la hiérarchie consiste à réduire les plaintes, car elles sont considérées un indicateur de l'activité délinquante. Pour pouvoir obtenir un tel résultat il est essentiel selon cette conception de la performance policière, d'augmenter les arrestations, considérées un indicateur de résultat de l'action policière. Étant donné que l'indicateur de cas policiers contient les deux indicateurs, devant afficher des signes opposés pour être considéré performant (moins de plaintes et plus d'arrestations), alors pour que l'indicateur de délinquance baisse (les cas policiers qui additionnent les deux sous-catégories d'indicateurs), la proportion de plaintes devant décroître doit être supérieure à l'accroissement des arrestations.

Toutefois, on note que la lecture que ce dispositif fait des plaintes est à l'opposé de celle qui avait été déclinée dans le système intégré d'information et de contrôle de gestion stratégique (SIICGE). Dans ce dispositif créé par les Carabiniers eux-mêmes suivant leur décodification des orientations venant du pouvoir politique, la bonne performance d'un commissariat consiste à baisser les taux de victimation, tout en augmentant les délits qui sont dénoncés par

les usagers (plus de plaintes et par conséquent moins de chiffre noir), pour améliorer l'informations disponibles permettant d'être plus performant dans les tactiques déployées pour réduire la victimation.

Autrement dit, les bons résultats dans le management de la performance policière avec le système de contrôle de gestion conçu dans le dispositif SIICGE, porte sur la réduction de la victimation comme indicateur d'impact sur le phénomène ciblé. Pour enchaîner un tel effet, les délits dénoncés doivent augmenter. Le but recherché est d'améliorer la quantité d'informations disponibles pour analyser le comportement délinquant. Cela améliore les capacités des unités de terrain pour pouvoir mettre en œuvre des tactiques efficaces.

Ces tactiques devraient augmenter la proportion d'arrestations sur le total de faits constatés par la police (plantés et arrestations), soit par l'amélioration des capacités montrées par les service de police pour détecter les contrevenants en flagrant délit, soit par la mise en œuvre de tactiques pour améliorer les résultats obtenus dans l'arrestation des personnes ayant un mandat d'arrêt et enfin par l'action des services de police sur le contrôle des facteurs à risque, pouvant affecter la victimation (contrôle sur les locaux de vente d'alcool).

1.6.5. Les réunions de performance pour améliorer le contrôle des autorités civiles

Cette stratégie policière s'accompagne de trois types de réunions de performance. Les réunions stratégiques qui poursuivent « un examen au niveau supérieur dans lequel les aspects criminologiques transversaux et communs sont traités ». Ce type de réunion a pour objectif d'analyser les tendances de la délinquance, de piloter au niveau stratégique les mesures préventives et d'incorporer d'autres acteurs locaux pour les inciter à s'engager dans la réduction de la délinquance.

Les réunions opérationnelles d'autre part ont pour objectif central d'améliorer la reddition de compte envers les autorités gouvernementales. L'examen est porté sur les stratégies policières pour réduire la délinquance. Et enfin, les réunions opérationnelles internes réalisées par la préfecture suivant une fréquence de 2 à 3 fois par mois, où sont traités de

manière plus profonde les tactiques employées et les difficultés rencontrées par les unités de terrain pour accomplir leurs objectifs²⁷⁸.

Les réunions stratégiques et opérationnelles se réalisent au niveau des zones de police. Cela veut dire que le général responsable y participe. Dans ces réunions il y a trois niveaux hiérarchiques : commissariat, préfecture et zone de police. En revanche dans les réunions internes seulement deux niveaux hiérarchiques interagissent. Il s'agit de réunions plus détaillées, permettant parfois de préparer les réunions stratégiques ou opérationnelles où participent les responsables gouvernementaux (CESC, 2014, 68-69).

Au cours de notre terrain nous avons assisté à 2 réunions stratégiques de performance, une de la zone métropolitaine Ouest, l'autre dans la zone métropolitaine Est et une réunion de performance interne de la préfecture Cordillère (Santiago). Nous avons constaté que malgré cette typologie qui les différencie, les réunions tendent à s'enchevêtrer. Dans les faits s'installe une culture du contrôle hiérarchique en cascade sur les unités de terrain, mais aussi une culture du contrôle civil sur les résultats montrés par l'activité opérationnelle²⁷⁹. Nos observations sont dans ce sens coïncidentes avec les trouvailles de l'étude réalisée par l'université du Chili (CESC, 2014, 61, 72)

1.6.6. Focalisation des services et contrôle des agents de terrain

La plupart des personnes du niveau opérationnel²⁸⁰ que nous avons interrogées identifie cette politique policière à un processus d'amélioration des ressources mais en même temps d'optimisation et de rationalisation des moyens. La croissance des ressources suit deux chemins. L'amélioration des moyens, notamment des ressources humaines dans le cadre des 10 mille effectifs additionnels²⁸¹, mais aussi par le biais de l'introduction de civils dans les

²⁷⁸ Circulaire N°1745 du 5 octobre 2012 des Carabiniers.

²⁷⁹ Toutefois, attribuer à ce dispositif l'émergence d'une culture du contrôle civil sur les résultats du travail opérationnel peut induire à erreur. Cela a déjà été observé lors de la mise en œuvre du conseil coordinateur pour la sécurité publique au début des années 1990 dans la lutte contre le terrorisme, mais aussi lors de la mise en place en 2002 du système d'analyse de la gestion opérationnel (AGEOP) que nos d'interviewés identifient comme le prédécesseur du STAD tel que le constate aussi l'étude réalisée par l'université du Chili (CESC, 2014, 85)

²⁸⁰ Responsables de la préfecture de contrôler les commissariats, commissaires et responsables du bureau opérationnel au sein des commissariats.

²⁸¹ Loi 20.490 de 2011 rajoutant 10 mille effectifs de plus pour les Carabiniers.

unités de terrain pour occuper les postes permettant d'accueillir le public et de réaliser des tâches administratives²⁸². Ces deux inputs ont pour objectif central de poursuivre la nouvelle consigne mise en avant par le général directeur des carabiniers « *tous dans la rue* » :

Il y a deux axes que le directeur a définis pour mener cette consigne [...] « Tout le monde à la rue », signifie renforcer nos stratégies pour obtenir de meilleurs résultats. Pour nous y prendre nous avons le devoir de multiplier nos services opérationnels [...] Autrefois, tous les aspects administratifs étaient effectués par des carabiniers, des agents qui pouvaient parfaitement patrouiller [...] on a commencé à promouvoir l'inclusion du personnel civil, embauché exclusivement pour les tâches administratives [...] De plus l'année dernière, 52 fonctionnaires sont arrivés et cette année 28 de plus, sur un total de 160. (Valenzuela, 2012)

On peut donc voir qu'améliorer les résultats obtenus par le travail policier prend ici le sens d'augmenter la quantité de personnel dans les rues faisant des rondes et les patrouilles. Améliorer les résultats se traduit par l'intensification des services opérationnels en augmentant les moyens disponibles et en rationalisant ceux qui existent. Améliorer les résultats est synonyme d'amélioration de la force frappe des Carabiniers. La technique la plus employée pour améliorer la performance de la police est la focalisation des services dans les lieux où se concentre l'activité délinquante et l'intensification du contrôle sur les agents de terrain.

« Bon, là on aborde beaucoup la question du ciblage des crimes, c'est-à-dire que quand on va parler de l'opérationnalisation de quoi, de quoi, de ressources, on est guidé principalement par le ciblage des crimes. Nous occupons une carte je ne sais pas si vous connaissez le système SAIT [...] Malheureusement nous devons beaucoup contrôler notre personnel. Ce qui n'est pas mal non plus. Nous avons besoin de beaucoup de contrôle, il y a du personnel qui est très inexpérimenté. » (Valenzuela, 2012)

²⁸² La politique nationale de sécurité « Chili plus sûr » considère améliorer la présence policière d'embaucher 690 civils pour qu'ils puissent remplacer les carabiniers dans les fonctions administratives (Page 32 : objectif améliorer la présence des Carabiniers sur le territoire)

- La fiche situationnelle : l'instrument mis en avant pour focaliser les ressources

Les entretiens réalisés avec les acteurs du terrain²⁸³ permettent ainsi de reconstruire les dynamiques du management de la performance au sein des commissariats. Nous voudrions soulever deux éléments qui sont mis en avant systématiquement par les personnes que nous avons interrogées qui permettent de renforcer la focalisation des ressources et le contrôle sur le comportement des agents de terrain. Nous aborderons d'abord la fiche situationnelle puisqu'elle est identifiée par les personnes interrogées comme le principal dispositif qui permet de focaliser les services en utilisant les différentes bases de données et les plateformes qui alimentent le bureau opérationnel au sein de chaque commissariat²⁸⁴.

Cette fiche est définie dans le manuel du plan quadrant (Carabiniers, 2010) comme l'instrument par le biais duquel les responsables du bureau opérationnel fournissent aux personnels des services des informations utiles pour accomplir leur travail opérationnel. Le soutien pour guider l'action sur les délits visés inclut une caractérisation des victimes et des contrevenants potentiels ; leurs modes opératoires ; les concentrations des faits constatés dans chaque secteur (lieux et ses caractéristiques, horaires, etc..) ; la géolocalisation des faits constatés (plaintes et arrestations) ; et un parcours qui doit être accompli contenant les tâches spécifiques que la patrouille en question doit réaliser, confectionné à partir de l'analyse réalisée par le personnel civil dans le bureau.

Les analyses sont élaborées à partir des faits constatés par les Carabiniers (AUPOL), des appels en urgence et les informations qualitatives recueillies par les bureaux d'intégration communautaire (plan quadrant). Elle est utilisée par le personnel des bureaux opérationnels pour focaliser les ressources sur les délits ciblés. La focalisation prend la forme d'un parcours qu'ils doivent parcourir (chemin tracé à l'aide des flèches indiquées dans la carte). Le parcours en rouge signale la zone de prévention, tandis que les lignes en noir indiquent les lieux où les patrouilles doivent adopter l'initiative en réalisant des contrôles véhiculaires, des

²⁸³ Nous avons visité deux commissariats le deuxième commissariat de Quipué situé dans la préfecture de Vina del Mar et le premier commissariat de Valparaíso situé dans la préfecture de Valparaíso. Ces deux préfectures conformeront la cinquième zone de police de la région de Valparaíso. Nous avons dans chacune interviewé le commissaire, le capitaine ou officier chargé du bureau opérationnel et son personnel, le cas échéant.

²⁸⁴ La salle de contrôle rassemble toutes les informations et plateformes permettant de guider le travail opérationnel.

contrôle d'identité, ou bien des réunions avec des acteurs concernés pour planifier des mesures préventives ou impartir des consignes de sécurité aux citoyens, etc...

Figure 13 : Fiche situationnelle*

CARABINEROS DE CHILE
PREFECTURA DE VALPARAISO
2DA.COMISARÍA "CENTRAL"

CARTA DE SITUACIÓN			
FECHA	D	M	A
	CUADRANTE		4
	DOMINGO		

1. ANALISIS DELICTUAL

TIPO	PERFIL		MODUS OPERANDIS
	VICTIMA	IMPUTADO	
RCF			
RCV			
HURTO			
LESIONES			

1.2. Concentración de delitos

Nro.	TIPO	HORA	LUGAR
1			
2			
3			
4			
5			

1.3. Representación gráfica de la concentración y rutas de patrullaje.

*Fiche fournie par la professionnelle statistique du bureau opérationnel du deuxième commissariat de la ville de Valparaíso

Les informations obtenues auprès des personnes interrogées permettent de comprendre comment fonctionne cet instrument de focalisation. Il est utilisé pour rationaliser les ressources disponibles et guider les décideurs sur les meilleures manières de distribuer le personnel selon les horaires et les lieux où se concentrent les phénomènes visés. Il s'agit d'un guide détaillé du travail opérationnel. La fiche contient toutes les informations pour que les agents de terrain puissent développer leur service en suivant des consignes.

« *Et sur cette base [les données automatisées sur les faits constatés par la police], toutes ces informations sont reçues au bureau opérationnel, Anita María qui est de formation statisticienne prépare la fiche situationnelle quotidienne que nous délivrons en forme de guide au personnel qui réalise les services en ville. Tout est précisé : où ils doivent se diriger, le profil des victimes potentielles et du délinquant, le parcours pour cibler les délits là où ils se produisent, tel que vous le voyez sur la fiche [...] Pour vous donner un exemple, ils nous volent entre quatre et huit heures du soir [...] je dois mettre plus de policiers à cette heure-là et les prendre des horaires du matin ou de la nuit* » (Chef du bureau opérationnel, 2012)

La personne civile qui exploite les bases de données (une statisticienne de formation) oriente le personnel à faire les contrôles et les inspections considérés prioritaires selon l'analyse des informations qu'elle va réaliser quotidiennement. Elle va leur indiquer en détails quels locaux ils doivent contrôler et quels dispositifs ils doivent utiliser pour s'y prendre. Elle joue en fait un rôle de manager des ressources. Nous avons observé que son travail est valorisé auprès des agents de terrain car il est objectif et compréhensible pour les patrouilleurs. Il ne s'agit pas d'un ordre arbitraire, sans explication. Le but est de pouvoir les guider pour qu'ils puissent améliorer leurs résultats. La personnalisation des phénomènes délinquant « *ils nous volent* » évoque aussi un travail collectif dont chacun contribue dans la division du travail à accomplir les objectifs fixés. Elle joue en fait un rôle clé dans le management de la performance.

« *Je les contrôle, en fait [...] Donc, en dehors de ces tâches spécifiques, ces contrôles leurs sont confiés. La première équipe doit inspecter ce distributeur d'argent, ce magasin d'alcools, ce restaurant. Et faire des contrôles véhiculaires et d'identité dans cette rue selon cette fréquence, suivant ce que j'ai obtenu avec les informations des bases de données.* » (Statisticienne bureau opérationnel, 2012)

Le responsable de la patrouille doit rendre des comptes sur ce qu'elle a réalisé et ce qu'elle n'a pas réussi à entreprendre en précisant les explications pertinentes dans chaque cas sur une fiche dite feuille de route. Cette fiche standardisée alimente la main courante informatisée. Ce sont les services réellement effectués par les agents de terrain qui sont donc

enregistrés. Elle permet aussi au personnel du bureau opérationnel à la fin du mois de mesurer les rendements de chaque fonctionnaire.

« Je le surveille, en fait. Je vérifie les feuilles de route [...] en fonction de ce qu'ils écrivent ici parce qu'ils m'expliquent pourquoi ils n'ont pas réalisé la tâche [...] Par exemple, ils mettent ici qu'ils n'ont pas respecté mes consignes parce qu'ils ont reçu un appel en urgence. Mais je corrobore cela selon les feuilles de route, et ensuite je note [...] Donc, maintenant, s'ils ne sont pas allés faire les contrôles indiqués à cause d'une procédure quelconque, ou simplement parce qu'ils ne voulaient pas, je l'efface et je le remets aujourd'hui. Donc j'ai le contrôle... je l'ai moi-même. Je regarde combien de contrôles ont été effectués pendant le mois dans ce local. » (Statisticienne bureau opérationnel, 2012)

Ses rendements sont mesurés parce que le commissaire veut savoir qui travaille mieux et les niveaux de productivité affichés par chaque agent de terrain :

« Et cela sert aussi de système de contrôle, pourquoi, parce que le commissaire a dit que chaque fois qu'un policier travaille en ville, il doit afficher une productivité... » (Chef bureau opérationnel)

Dans les deux commissariats que nous avons visités le fonctionnaire du mois est affiché à l'entrée. Chaque commissaire a son propre système informel de primes au résultat, consistant dans la plupart des cas à octroyer des journées de congé ou des sorties avant la fin des horaires.

« Si vous allez à l'accueil, vous verrez les fonctionnaires du mois. Vous trouverez une fiche où ils apparaissent. Promouvoir des incitations parmi eux, parmi les sous-officiers pour former un système synergique. » (Valenzuela, 2012)

« Tout ce qui vous a été expliqué, tout ce qui est imposé sur la base de ce que fait le bureau opérationnel qui impose le contrôle [...] qui oblige le carabinier à faire quelque chose, quand il excelle par rapport à ce qu'il fait, il y a un système de récompense en interne qui est arrangé par le commissaire. Donc vous voyez, vous voyez la productivité pour lui donner une prime : » (Statisticienne salle d'opération)

1.6.7. La chaîne hiérarchique renforcée sur le terrain

Le deuxième mécanisme permettant de renforcer le contrôle sur les agents de terrain est lié au rôle central que joue le sous-officier supérieur (le brigadier français). Considéré par la hiérarchie comme le vrai leader des troupes, il est stratégiquement placé comme allié de la hiérarchie au sein des patrouilles de terrain. Son rôle de *man in the middle* est ainsi renforcé pour lui conférer un pouvoir hiérarchique sur le personnel. C'est dans ce contexte, qu'il faut comprendre les nouvelles prérogatives disciplinaires qui lui ont été conférées pour renforcer son emprise sur les patrouilles. Ce mécanisme sera ainsi privilégié pour élargir le contrôle hiérarchique sur les agents de terrain.

« Pour nous les officiers, les sous-officiers sont nos alliés. Le chef d'un carabinier n'est pas un officier, le chef c'est le sous-officier-majeur, c'est le vrai chef du carabinier [...] Auparavant, quand ses subordonnés commettaient une faute, le sous-officier supérieur devait informer le commissaire afin qu'il puisse prendre des mesures [...] Maintenant, ils ne le font plus, ils ont des pouvoirs disciplinaires. Cela nous a donc permis de leur donner le sentiment de mieux contrôler les troupes, de mieux superviser et de faire partie de la hiérarchie. » (Sous-préfet, 2012)

Ce pouvoir disciplinaire renforce son leadership sur les troupes. Il leur est ainsi demandé d'organiser, de planifier et de diriger les services opérationnels. Ce pouvoir est soigneusement renforcé dans les lieux où la sous-culture policière se diffuse tels que les cantines. Les signaux de leur pouvoir hiérarchique sont ainsi mis en scène ; un espace exclusif leur est réservé à l'image des grades supérieurs. La littérature est abondante sur ce sujet, certains auteurs assimilent d'ailleurs la culture policière à « la culture de la cantine » pour montrer qu'il s'agit bien d'un endroit où les valeurs policières se transmettent (Westmarland, 2008 ; Newburn, 2007 ; Waddington 1999).

« Le sous-officier supérieur qui a un pouvoir disciplinaire est maintenant le chef absolu de son unité. Il organise son service, il planifie, il applique les mesures disciplinaires [...] Nous leur avons donné la place qui leur revient. Il y a des cantines pour officiers et des cantines pour les sous-officiers majeurs [...] les cantines pour officiers, ont un endroit exclusif pour les colonels et les commandants.

Dans les cantines des sous-officiers, il y a maintenant un endroit où vont seulement les sous-officiers majeurs. » (Sous-préfet, 2012)

Cette stratégie est mise en œuvre dans le but de pouvoir neutraliser l'autonomie du travail policier caractérisé par un pouvoir discrétionnaire grandissant des agents de terrain (Monjardet, 1996 ; Thomas et Fich, 1977). Il s'agit explicitement de renforcer le contrôle sur les agents en élargissant la chaîne hiérarchique dans le terrain, au sein même des patrouilles. Le chef des patrouilles est ainsi intégré au pouvoir hiérarchique, il en fait maintenant partie. Plus qu'un man in the middle faisant le pont entre les uns et les autres, il est lui-même un représentant de la hiérarchie sur le terrain, responsable de contrôler les dérives.

« Cela permet de s'assurer qu'ils ne vont pas participer des erreurs commises par leur personnel, qu'ils vont les contrôler, qu'ils vont les superviser. Donc cette séparation, revient à leur donner plus de pouvoir dans leur commandement. En même temps qu'on leur donne des pouvoirs disciplinaires et ils reçoivent également des unités de terrain qui leur sont réservées. Avant, le chef était un lieutenant. » (Sous-préfet, 2012)

1.6.8. Le rôle du bureau opérationnel dans le management de la performance

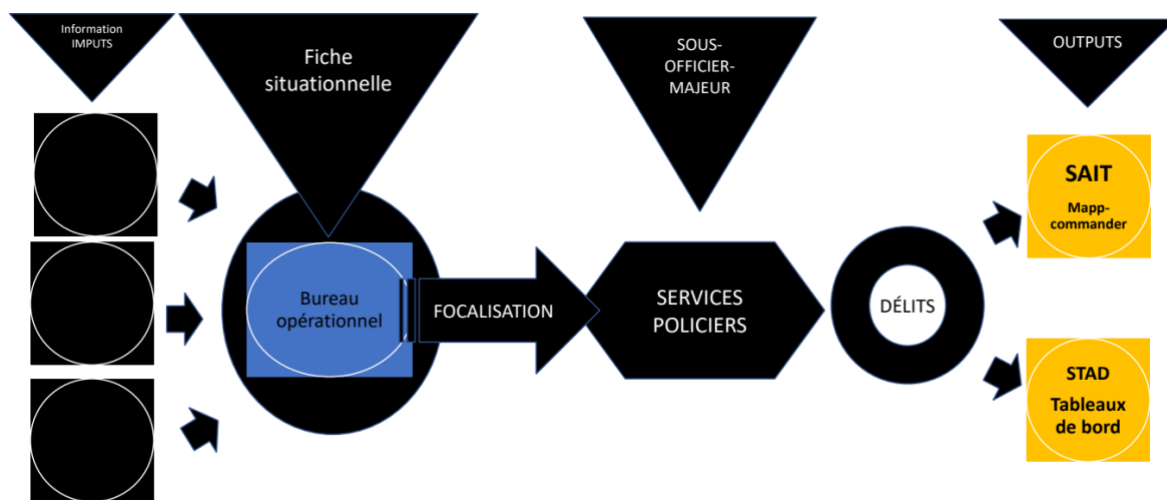
Après avoir décrit ces deux dispositifs de contrôle et de focalisation des ressources, on peut maintenant mieux comprendre le rôle accordé au bureau opérationnel. Dans le guide pratique du plan quadrant (Carabiniers, 2010) il est précisé que son objectif central est de produire des informations policières fiables sur chaque quadrant (secteur) conformant l'unité de terrain, permettant de cibler les services policiers à travers la géolocalisation des délits, la détermination du profil de la victime et du délinquant et les informations qualitatives fournies par les agents de terrain et les brigades communautaires, permettant de porter un jugement plus précis dans l'analyse des facteurs de risque.

Le bureau opérationnel peut donc être situé au cœur des changements dans la mesure où l'information qui y circule permet aux décideurs de mettre en œuvre le management de la performance des Carabiniers. À travers ce dispositif tout est mesuré et toutes les décisions sont justifiées et évaluées en fonction des analyses qui y sont confectionnées par le personnel

civil en charge des statistiques. Un sous-officier supérieur peut être nommé le responsable du bureau opérationnel.

C'est bien le cas de figure du deuxième commissariat de Valparaíso où à l'aide d'une statisticienne il constitue un pilier central pour focaliser et contrôler les services opérationnels. Dans le schéma suivant on représente tous les dispositifs mis en œuvre pour mener le management opérationnel. Les bases de données jouant un rôle d'input. La fiche situationnelle et la feuille de route permettent de cadrer les comportements des agents et les outputs pour que la hiérarchie puisse montrer les résultats obtenus à travers deux plateformes : le système d'analyse de l'information territoriale permettant de montrer la focalisation des services vis-à-vis des concentrations de la délinquance et le système d'analyse de la délinquance présenté en forme de tableau de bord affichant les indicateurs d'effet (plaintes) et de résultat (arrestations).

Schéma 4 : Schéma du management de la performance dans un bureau opérationnel



Le mode opératoire utilisé consiste à focaliser les services de surveillance dans les délits qui montrent plus de poids statistique dans les tableaux de bord pour pouvoir avoir plus d'impact mais aussi sur ceux qui exhibent plus de concentration dans le territoire (*hotspot*). Le dispositif pour guider les activités des patrouilles chaque fois qu'elles vont sur le terrain est la fiche situationnelle. À travers elle les comportements des agents de police formant une patrouille sont cadrés pour qu'ils réalisent les consignes qui leur sont indiquées. Le chef de

la patrouille doit signaler toutes les tâches et le parcours indiqué dans la fiche situationnelle. Ce qui est rendu par le responsable de la patrouille constitue la feuille de route qui est par la suite enregistrée de manière automatisée une fois qu'elle sera révisée et discutée avec le responsable du bureau opérationnel. C'est cette information qui alimente la main courante informatisée. Elle permet par la suite de corroborer si les services de prévention et de contrôle coïncident avec l'activité délinquante et les résultats obtenus en matière d'arrestation.

2. Conclusion : discussion sur les changements managériaux des Carabiniers

À ce stade nous soulignons une caractéristique centrale des changements mis en avant au fil des années par les Carabiniers : la mise en œuvre de mécanismes de contrôle internes sur la performance policière tout en conservant une stratégie opérationnelle ancrée sur les principes de la police de proximité (sectorisation et responsabilisation).

- Le contrôle de la performance et l'implantation de modèle de police de proximité

L'orientation des changements chez les Carabiniers vise la mise en œuvre d'un modèle de « gestion de la sécurité » au niveau des commissariats ancré sur le contrôle et la supervision de la performance policière le long de la chaîne hiérarchique. Les traits les plus saillants d'un tel modèle de gestion par résultats sont les suivants :

Une amélioration et une automatisation du recueil de l'information pour mieux mesurer l'activité policière au moindre coût et les phénomènes liés à leurs missions.

Un tel processus enclenche :

Premièrement, une centralisation du contrôle de gestion, incorporant une mise en relation entre les ressources disponibles et la demande de sécurité à tous les niveaux administratifs (régions, préfectures, communes). Dans une telle conception du management de la performance policière des buts sont fixés au préalable en matière de victimation et d'insécurité. Ce système de contrôle de gestion est dirigé par l'inspection générale et son principal instrument de surveillance et supervision est le SIICGE.

Ensuite un système de gestion par résultats qui change la donne (STAD). Les unités de terrain sont jugées par leur capacité à réduire la délinquance à travers la réduction des faits constatés et à améliorer leur force de frappe sur les contrevenants (augmentation des arrestations). Ce système de management par résultat, introduit le contrôle politique à travers les réunions de performance en renforçant le rôle des responsables ministériels pour piloter l'efficacité policière. Ce processus enclenche une décentralisation de l'information à tous les niveaux de l'organisation. (Zones de police, préfectures de police, unités de terrain, et dans les unités de terrain, les quadrants).

Troisièmement, la décentralisation progressive des responsabilités. D'abord dans les zones de police. Après, des zones de police sur les échelons administratifs plus petits tels que les préfectures. Ensuite, des préfectures sur les unités de terrain. Puis finalement, des unités de terrain sur leurs secteurs.

Un aplatissage des structures hiérarchiques puisque le niveau régional (zones de police) contrôle directement la performance des unités de terrain à travers les tableaux de bord et de réunions de performance.

L'apparition de nouvelles formes de direction axées sur la gestion par résultats. D'abord dans les zones de police. Ensuite, dans les préfectures de police. Puis encore, dans les unités de terrain. Et finalement, entre les zones de police et les secteurs de chaque unité de terrain. Ce système est ancré sur la mesurabilité des activités policières et des phénomènes sur lesquels elle veut agir, afin de permettre l'utilisation intensive de l'information pour aider la prise de décision au niveau opérationnel et imposer des résultats aux gestionnaires territoriaux en cascade jusqu'aux agents de terrain.

L'implantation de dispositifs et instruments pour mesurer la performance policière et pour cadrer les conduites des agents de terrain et les inciter à accomplir de nouvelles techniques policières pour faire face aux phénomènes délinquants (*hotspot policing*). Ce système est accompagné d'une méthodologie qui permet de recueillir des informations auprès de la population pour mieux comprendre les facteurs de risque de la délinquance et de l'insécurité (modèle embryonnaire de police de résolution de problèmes).

- L'approche suivie

L'approche suivie est celle d'améliorer le pilotage sur les services opérationnels pour encadrer et inciter des comportements chez les agents de terrain en cohérence avec les orientations définies par le commissaire au sein des unités de terrain. Pour ce faire, il a fallu définir d'une certaine manière la performance policière (ce que fait la police), la mesurer et encore la transformer en indicateurs de performance disponibles à tous les niveaux hiérarchiques pour pouvoir améliorer le contrôle sur les gestionnaires. Ensuite, s'engager dans une amélioration technologique d'envergure permettant le recueil rapide de l'information et sa disponibilité à tous les niveaux hiérarchiques de l'organisation.

Les contradictions observées sur les systèmes de management de performance (SIICGE et STAD) sont dues principalement aux orientations politiques contradictoires sur ce que fait la police et les manières privilégiées pour mesurer le travail policier. Le gouvernement de gauche transforme en priorité la victimation comme indicateur d'impact, et la réduction du chiffre noir (délinquants non constatés par la police) comme indicateur de résultats. Dans une telle conception de la performance policière, les unités de terrain sont ici évaluées sur les capacités des services de police de repérer les contrevenants (taux de détentions) et sur les mandats d'arrêt des tribunaux effectivement réalisés (taux de mandats d'arrestation), puis finalement la capacité qu'elles ont pour superviser certains facteurs de risque tels que les locaux ayant des permis pour vendre de l'alcool (taux de supervision).

Le gouvernement de droite va privilégier le contrôle direct sur les résultats affichés par les services de police, mesurés par leurs propres sources, les statistiques administratives de la police. Dans une telle conception de la performance policière, les indicateurs privilégiés sont les faits constatés par les Carabiniers (indicateur d'impact), et leurs capacités pour renforcer leur force de frappe sur les phénomènes délinquants à travers une amélioration des capacités des services de police pour repérer les contrevenants en flagrant délit. Ce système de management de la performance axé sur les résultats est contrôlé de manière embryonnaire par les autorités civiles à travers les réunions de performance.

L'introduction de professionnels civils pour accomplir des tâches de soutien et d'appui des activités opérationnelles. Notamment, dans les processus liés à l'amélioration des capacités

d'analyse et de mise en œuvre de stratégies pour faire face aux phénomènes sur lesquels on veut agir. Et encore, l'implantation d'instruments permettant d'améliorer la gouvernance, c'est-à-dire le contrôle et le pilotage à travers des indicateurs redevables tout le long de la chaîne hiérarchique. Cet ensemble de dispositifs managériaux soutient un système de contrôle permettant de renforcer le pouvoir des gestionnaires en leur accordant plus de responsabilités envers les objectifs définis par la hiérarchie, notamment au niveau des unités de terrain.

L'introduction d'un tel système de gestion par résultat au niveau territorial enclenche :

- a) Premièrement, l'apparition chez les cadres de la police d'un discours entrepreneurial soutenu par l'introduction des nouvelles techniques de direction permettant de conforter et de diffuser au sein de l'organisation policière un modèle managérial ancré sur le contrôle et la supervision des stratégies et des tâches opérationnelles menées par les agents de terrain. Pour s'y prendre les Carabiniers vont privilégier la mise en place d'un dispositif de control de gestion -le bureau opérationnel-, permettant de cadrer les comportements des agents de terrain a travers la fiche situationnel et l'élargissement de la hiérarchie sous la figure du sous-officier supérieur (équivalent du brigadier).
- b) Deuxièmement, l'émergence de nouvelles formes d'organisation du travail, mettant en avant les impératifs d'efficience et d'efficacité. Celles-ci produisent une concentration des ressources dans les lieux où se produisent les phénomènes délinquants visés et le déploiement de tactiques pour les aborder.

CHAPITRE 9

L'AUTONOMIE DES CARABINIERS VIS-A-VIS DU POUVOIR POLITIQUE

Dans ce chapitre nous voulons décrire les modes d'interactions entre les autorités civiles et la police chilienne pour comprendre les mécanismes selon lesquels les Carabiniers ont réussi à préserver leur autonomie, en suivant les orientations des autorités civiles. Dans un premier temps, nous décrirons le contexte qui a favorisé la pénétration des autorités civiles dans les définitions stratégiques, domaine sur lequel le cadre institutionnel de la police chilienne hérité de la dictature accorde aux Carabiniers une autonomie croissante. Ensuite, nous allons tenter de montrer les tactiques mis en œuvre par les élites sectorielles policières pour préserver leur indépendance du pouvoir politique, en utilisant l'exemple de la conception et la mise en place de la police de proximité dit « plan quadrant de sécurité préventive » (PCSP).

1. L'exemple de la police de proximité chilienne pour comprendre les relations entre police et pouvoir politique

La police de proximité (PCSP) s'est érigée au fil des années comme la stratégie opérationnelle la plus visible des Carabiniers. Le plan quadrant de sécurité préventive est devenu au fil des années une référence en Amérique latine dans le chantier des réformes policières (Espriú, 2013, 3). Sa conception et mise en œuvre recouvre une grande partie de la période démocratique. Elle doit être comprise comme une composante essentielle du processus de modernisation des Carabiniers. Sous ce prisme, cette réforme est porteuse pour caractériser les relations entre pouvoir politique et les élites sectorielles policières chiliennes.

Toutefois, il convient de préciser que notre objectif se limite à souligner les principaux éléments managériaux associés à ces processus de changement, à montrer les dynamiques qui ont caractérisé les interactions entre autorités civiles et police durant cette période. Malgré les critiques et insuffisances détectées par plusieurs spécialistes, les évaluations

successives réalisées par le ministère des Finances lui reconnaissent des avancées sur le développement de méthodologies et d'instruments managériaux (ministère de l'Intérieur²⁸⁵, 2003 ; DIPRES²⁸⁶, 2007, 2014 ; FPC, 2012 ; FLACSO, 2007 ; Espriú, 2013). Sur ce point, il convient de souligner qu'à partir de 2007, cette stratégie opérationnelle se transforme en un programme financé et évalué par le gouvernement central²⁸⁷. C'est dans une situation qu'il commence à être perçu dans toute la région comme synonyme de la modernisation du secteur policier (ministère des Finances, 2007).

1.1. L'autonomie des Carabiniers brisée par la conjoncture politique

Au début du gouvernement Frei (avril 1994), le président de la République demande au directeur des Carabiniers, Rodolfo Stange, de démissionner à la suite d'une accusation d'obstruction à la justice portant sur un cas emblématique de violations des droits humains ayant eu lieu pendant la dictature²⁸⁸. Malgré cette demande directe du Chef d'État, le directeur de la police refuse en invoquant la règle de l'inamovibilité inscrite dans l'article 93²⁸⁹ de la CP de 1980, imposée par Pinochet. Cette accusation déclenche au sein du gouvernement une crise sans précédent dans l'histoire des relations entre pouvoir politique et police (Aguila et Maldonado, 1996, 98).

²⁸⁵Cette première évaluation est réalisée par la direction de sécurité publique et des informations (DISPI) au sein du ministère de l'Intérieur (Tudela, 2011b).

²⁸⁶Direction des budgets du ministère des Finances chilien.

²⁸⁷El 2007 le ministère des finances réalise la première évaluation de la police de proximité chilienne dans le cadre du dispositif d'évaluation des programmes gouvernementaux (EPG). L'évaluation rencontre des incohérences entre les fins du plan lié à la prévention et au rapprochement du public et ses composants ancrés sur le contrôle et la surveillance.

²⁸⁸En 1985, la direction des communications des Carabiniers (DICOMCAR) -une cellule de persécution politique créée en 1983- égorge trois dirigeants communistes occasionnant une crise politique d'ampleur au régime dictatorial. Par la suite, Pinochet licencie le général César Mendoza directeur des Carabiniers et membre de la Junte militaire. Le sous-directeur de la police -Rodolfo Stange- prend le commandement de la police. Malgré le fait d'avoir dissous la DICOMCARD et licencié plusieurs généraux proches au Général Pinochet, le général Stange ne collabore pas avec l'investigation criminelle menée au sein des Carabiniers par le juge Milton Juica. Il sera ainsi accusé d'obstruction à la justice.

²⁸⁹Selon une norme transitoire de la CP de 1980, le chef de la police et des trois branches des forces armées nommés par le général Pinochet avant l'arrivée de la démocratie, sont octroyés par l'inamovibilité dans ses fonctions pendant 8 ans. Leur mandat se termine donc en 1998.

Toutefois, Hugo Frühling -fonctionnaire du premier gouvernement démocratique et spécialiste de la police chilienne au sein de l'institut d'études politiques de l'université du Chili-, note que cette crise produit un effet contraire à celui désiré par les élites sectorielles, soucieuses de préserver leur indépendance des autorités civiles. Elle va dans les faits renforcer la volonté politique du gouvernement de limiter l'autonomie des Carabiniers, encourageant le ministre de la Défense Nationale à suspendre le directeur de la police de ses fonctions²⁹⁰ :

« Le point d'inflexion de ce que tu analyses [les relations entre polices et autorités civiles] est lié aux accusations contre Stange et le conflit entre les Carabiniers et Pérez-Yoma [le ministre de la Défense du gouvernement Frei]. C'est là qu'il y a un secrétaire d'État qui est Luciano Fouilloux qui avait des intentions [...] qui était engagé, qui avait la force et le soutien d'un ministre fort et puissant et l'intérêt pour s'impliquer. Là, le rôle de Stange en tant que directeur de la police est finalement suspendu et les autorités civiles lui demandent d'utiliser le temps qui lui reste pour élaborer un plan de modernisation. » (Frühling, 2012)

Le bilan d'un tel conflit montre aux élites sectorielles les limites de la stratégie qu'ils ont menée depuis l'avènement des gouvernements démocratiques, caractérisée par un repli sur le cadre institutionnel qu'ils ont eux-mêmes conçu pendant la dictature pour empêcher les autorités civiles de s'immiscer dans leur champ d'action (Cavallo, 1998, 245-53). L'action décidée du ministre de la Défense visant à forcer le départ anticipé du chef de la police montre ainsi aux élites sectorielles que le pouvoir politique peut réussir à imposer sa volonté, malgré l'existence de règles non démocratiques héritées de la dictature qui protègent les Carabiniers des immixtions du pouvoir civil.

Le coup du gouvernement est minutieusement monté. Le ministre de la Défense va suspendre le directeur de la police en lui demandant en même temps d'élaborer, avant son départ, un programme de modernisation des Carabiniers. Ce faisant, il va inverser les rapports de force entre les uns et les autres. C'est maintenant l'exécutif qui a les rênes de la situation et qui attend une proposition de la police conditionnée par son approbation. Le résultat d'un tel

²⁹⁰Il l'oblige à prendre un congé prolongé.

conflit est donc défavorable pour les Carabiniers. Il les oblige à anticiper la réaction du pouvoir politique pour pouvoir préserver leur autonomie. Dans une telle situation, on comprend pourquoi cette crise est perçue par les élites sectorielles comme un catalyseur des changements. Et c'est bien à travers la stratégie de l'anticipation que les Carabiniers cherchent à éviter l'immixtion du pouvoir politique.

« Il y a eu aussi cette situation particulière, la confrontation qui s'est produite avec le directeur de la police quand le président lui demande de partir. Vue en perspective ce conflit a déclenché, je dirais même qu'il a en quelque sorte servi de catalyseur du processus de changement parce qu'au sein des Carabiniers on était très conscients que si nous n'avancions pas rapidement dans ce processus de modernisation, le pouvoir politique allait le faire à notre place à partir de sa propre conception des changements. » (Villarroel, 2019)

Le contexte va donc changer et les élites sectorielles vont devoir s'y adapter. Elles vont désormais se mobiliser pour préserver un domaine de l'action publique qui leur est réservé dans leur loi organique²⁹¹. Se mobiliser pour s'anticiper aux pressions venant des autorités civiles est ainsi perçu au sein des Carabiniers comme une stratégie inéluctable pour pouvoir préserver leur indépendance. Dans notre travail de terrain nous avons ainsi repéré de manière récurrente chez les Carabiniers une manière de concevoir les rapports avec les pouvoirs publics caractérisé par l'anticipation. Il s'agit donc de s'empresse et de proposer des transformations cohérentes avec les orientations venant du pouvoir politique avant que les autorités civiles ne puissent imposer leur propre conception des changements.

« Face à la question de savoir si nous avons les capacités [pour mener les changements], tout cela au sein même des Carabiniers, c'est simple : si nous ne le faisons pas ils allaient nous intervenir. C'est la logique de ma démarche [...] » (Lagos, 2011)

²⁹¹L'article 94 de la CP de 1980 consacre la règle de la réserve des Carabiniers, leur conférant une réglementation qui diffère du reste des administrations.

Toutefois, la première proposition de modernisation des Carabiniers présentée par le chef de la police suspendu par le ministre de la Défense (le général Stange), est refusée par les hauts fonctionnaires du gouvernement. Il propose en fait d'implanter une liste de dispositifs technologiques mis en liens de manière mécanique avec la modernisation de Carabiniers (Frühling 1998b, 100). Cependant, le refus d'un tel plan de modernisation crée un en même temps un espace de négociation selon Patricio Tudela²⁹², chargé de mener les relations avec la police au sein du ministère de l'Intérieur, générant ainsi chez les acteurs policiers la nécessité d'élaborer un plan cohérent avec les orientations définies par le gouvernement :

« Ce qui est important, c'est ce qui s'est passé comme effet non-attendu d'un tel refus. Ce qu'a fait Stange [avec son plan de modernisation] c'est qu'il a créé le besoin de parler sur ces questions à la suite d'une proposition que nous n'avons pas approuvée, provoquant la nécessité chez les Carabiniers d'avoir une proposition solvable d'un point de vue technique, stratégique et politique. » (Tudela, 2019)

1.2. Rééquilibrage des rapports entre police et pouvoir politique

Dans ce nouveau contexte qui favorise l'ouverture des élites sectorielles aux orientations proposées par les autorités civiles, les tentatives des hauts fonctionnaires ministériels pour s'immiscer dans les processus de changement de la police vont s'intensifier. Toutefois, il convient de noter dès lors que le problème de gouvernance démocratique des Carabiniers, sous-jacent au conflit entre le gouvernement et le directeur des Carabiniers, est d'emblée écarté des négociations par les acteurs gouvernementaux eux-mêmes.

Les responsables ministériels et les acteurs policiers vont ainsi tenter de neutraliser cet enjeu politique lié au contrôle civil des forces de l'ordre, en focalisant les négociations entreprises entre les uns et les autres sur les questions liées à l'efficacité policière. À l'image du processus de modernisation de l'État mis en lien par les autorités civiles avec l'amélioration de gestion du secteur public, les négociations entre acteurs civils et policiers dans cette

²⁹²Patricio Tudela est l'un des passeurs d'idées, repéré par Lazreg (2016, 125-26) ayant contribué d'une manière décisive à la diffusion du concept de sécurité citoyenne. Il est l'un des hauts fonctionnaires qui rédige les discours des autorités civiles responsables de la mise en œuvre des changements et qui va systématiser l'expérience chilienne dans divers articles portant sur la police.

première phase après la crise entre pouvoir politique et police vont privilégier l'enjeu de l'optimisation des ressources (efficacité) et de l'amélioration des résultats du travail policier (efficacité).

« Quand [le président] Frei demande au général Stange de partir [...] le directeur de la DISPP²⁹³ me demande de diriger une commission pour évaluer le plan de modernisation présenté par Stange [...]. Luciano Fouilloux²⁹⁴ installe une commission technique pour moderniser les Carabiniers et là nous avons eu de très bons espaces de conversation. Sans toucher la dimension politique du problème nous avons approfondi le domaine technique [...] pour neutraliser le conflit politique, une ligne plus technique de relation a été choisie, d'où provient la notion d'efficacité. Ce n'est pas l'efficacité de la gouvernance sur la police qui est mise en avant, mais plutôt l'efficacité en termes de résultat. Et d'une manière ou d'une autre, cela s'est traduit par une conception initiale selon laquelle la modernisation des Carabiniers se traduit par l'amélioration de leur efficacité et leur efficacité. »
(Tudela, 2017)

Toutefois, par la suite les interactions entre les uns et les autres semblent prendre un tournant. Les acteurs gouvernementaux visent à s'immiscer dans le contenu du processus de modernisation des Carabiniers. Il s'agit maintenant de se focaliser sur la notion de performance policière qui prend ici le sens de *good policing*. Sous un tel regard, l'axe sur lequel repose les interactions porte sur le modèle de police, c'est-à-dire sur la doctrine des Carabiniers. Autrement dit, le pouvoir politique tente d'orienter les Carabiniers sur ce que doit faire la police et comment elle doit s'y prendre pour satisfaire les demandes sociales grandissantes pour plus de protections (Frühling, 1998b, 92-93).

Il s'agit donc de faire évoluer le modèle réactif d'application de la loi, en déplaçant le focus du travail policier sur la prévention et le rapprochement du public. C'est le sens que prend

²⁹³Direction de sécurité publique et des informations créée par la loi 19.212 de 1993 au sein du ministère de l'Intérieur permettant aux autorités civiles d'un tel ministère de coordonner les forces de l'ordre.

²⁹⁴Luciano Fouilloux est la secrétaire d'État pour les Carabiniers au sein du ministère de la Défense Nationale qui a la tutelle sur la police.

ici l'expression aller « *au-delà de la poursuite pénale* » pour leur demander de « *gérer la sécurité* ». Durant cette période, les rapports entre les élites policières et gouvernementales, vont s'intensifier dans le but de modifier le modèle de travail de la police.

« Le concept de performance, dans le sens anglo-saxon du mot n'est pas seulement lié à l'efficacité. La performance est liée à l'idée d'une bonne police [...] des stratégies policières dans un contexte politique où la fonction de la police va au-delà de poursuivre le criminel, on lui demande de gérer la sécurité [...] désolé, mais ici nous parlons de ce que doit faire la police [...], de la police dont nous avons besoin. Et pour cela, nous devons nous mettre d'accord sur la façon dont nous allons comprendre la performance. [...] le mandat qui m'a été confié était d'introduire la doctrine [...] ici on ne parle plus d'efficacité, ici on parle de ce que doit faire la police et comment doit-elle s'y prendre pour y parvenir. » (Tudela, 2017)

Il s'agit d'une vision critique du travail policier, influencée par la décodification que font les acteurs gouvernementaux de l'enjeu de la modernisation dans le secteur policier, qu'ils vont décliner dans une perspective d'amélioration des rapports entre police et communauté (Tudela, 2011, 19). Cette conception critique du modèle d'application de la loi est influencée par le concept de sécurité citoyenne, exprimé par l'idée d'introduire une nouvelle « doctrine » chez les Carabiniers, à propos de la réflexion que mènent les acteurs gouvernementaux sur le décodage du sentiment d'insécurité pour éviter un retour aux conceptions répressives du travail policier favorisées par le cadre hérité de l'ancien régime (Lazreg, 2016 : 92-96).

Les partisans de cette conception de la sécurité défendent la thèse suivant laquelle le décalage entre insécurité « objective » et « subjective », montre que la délinquance n'est pas le seul facteur qui explique l'insécurité croissante ressentie par la population (Mera, 1992, 12 ; Vial, 1998, 269 ; Tudela, 1998b, 93 ; Sandoval, 2001, 57, cités par Lazreg, 2016). Les acteurs gouvernementaux faisant écho des orientations mises en avant par certains acteurs civils vont mettre en avant une approche concevant l'insécurité comme un problème multi-causal qu'il convient d'aborder en réformant le secteur sécurité dans le but de mettre en avant la dimension préventive des réponses (Lazreg, 2016, 93, 113).

Sur les rapports entre police et pouvoir politique, l'idée mise en avant par les défenseurs de la sécurité citoyenne préconise qu'une police qui échappe au contrôle démocratique peut être une source génératrice d'insécurité (Frühling 1998b, 7). Le manque de contrôle des pouvoirs publics sur les forces de l'ordre peut ainsi éroder la sécurité dans la mesure où cela favorise les dérives policières et la méfiance du public à leur égard (Tudela, 2001b, 2, cité par Lazreg, 2016, 115). Il est donc essentiel de renforcer le contrôle des autorités civiles pour mettre en avant une nouvelle approche du travail policier ancré sur la proximité et la prévention. C'est le sens qu'il faut donner à l'idée de « *performance* » mise en avant par Tudela.

Dans une telle perspective, la sécurité est plutôt pensée comme un problème de coordination. Les modes de fonctionnement policiers doivent donc s'adapter au travail en partenariat pour apporter des solutions aux besoins des citoyens. Cette nouvelle vision de la sécurité propose donc de compléter le modèle d'application de la loi par une approche du travail policier ancrée sur une perspective proactive, visant un rapprochement du public. Dans une telle vision de la sécurité, la police doit être conçue comme un service public dont la mission centrale est de protéger les citoyens en leur délivrant des services leur permettant d'améliorer leur qualité de vie (Tudela, 1999).

Cette perspective peut être interprétée comme une réponse adaptative des acteurs démocratiques -gouvernementaux, universitaires et de la société civile- visant à mettre en question la doctrine de la sécurité nationale. Ils proposent une vision alternative à celle qui a été mise en avant par les acteurs proches des idées de la droite, notamment les *think tanks*²⁹⁵ qui ont contribué à la mise à l'agenda du sentiment d'insécurité, associant les préoccupations citoyennes à l'impunité dont jouissent les délinquants (Lazreg, 2016, 95).

Cependant, au cours des négociations avec les Carabiniers, le résultat obtenu par les acteurs gouvernementaux s'éloigne à bien des égards de cette conception initiale de la police de proximité. Tel que le précise ce haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur (Patricio Tudela), la notion de police communautaire est d'emblée écartée dans les interactions

²⁹⁵Notamment, la fondation pour la paix citoyenne, le centre d'études publiques et la firme de sondages ADIMARK.

entretenues entre acteurs gouvernementaux et policiers. À sa place ils choisissent de soulever la formule plus ambiguë dite de « relations entre police et communauté ».

Cela évite aux élites sectorielles de circonscrire les changements aux implications d'un tel modèle de police, préconisant une transformation de la conception du travail policier. Les Carabiniers réussissent ainsi à limiter la portée et la profondeur des changements. Il ne s'agit plus de transformer les rapports au public et ainsi la conception même du travail policier, mais plutôt d'intensifier les relations avec le public suivant leur propre conception desdites interactions :

« Le concept était [...] ils ne l'ont pas dit comme ça, et personne ne l'a dit de cette façon, mais c'était quelque chose de sous-entendu que nous parlions finalement de ce que fait la police et pourquoi elle le fait. La pression pour atteindre un point d'accord commençait par le fait qu'on n'allait pas parler de police communautaire, mais plutôt du concept de police communautaire sans faire référence à la police communautaire. C'est ainsi que s'est installé le concept de relation entre police et communauté. » (Tudela, 2017)

Nous avons pu confirmer dans les deux guides pratiques du plan quadrant de sécurité préventive -la police de proximité chilienne (Carabiniers, 2010 ; 2018)- que l'utilisation de l'expression police communautaire n'y est jamais employée. En revanche, ce qui est privilégié c'est l'idée d'améliorer les relations avec le public dans le but d'intensifier les échanges d'informations ayant un intérêt pour la police. On comprend mieux l'usage restreint du concept qu'en font les Carabiniers, évitant de faire une référence directe au modèle de police communautaire qu'ils perçoivent comme menaçant sur fond d'intensification des patrouilles municipales mises en œuvre par certains maires pour satisfaire leurs besoins de sécurité (Frühling, 1998b ; Vial, 1998).

Dans un tel contexte, les Carabiniers réagissent à ces mesures mises en œuvre par les élus locaux menaçant leur monopole dans le domaine de la sécurité intérieure, en limitant la portée et la profondeur des changements portant sur leurs rapports au public. Pour les Carabiniers la notion de police communautaire pourrait donc favoriser l'émergence des polices municipales, processus qu'ils perçoivent comme un échec dans l'accomplissement de leurs

prérogatives. Ils vont ainsi disputer aux autorités civiles les significations associées aux orientations politiques :

« Je souhaite que les Carabiniers restent indépendants, je veux dire indépendants en tant que force de police unique, que les polices municipales ne prolifèrent pas au Chili. Je pense que pour nous ce serait un échec, nous, en tant que police, nous le verrions comme un échec. Si cette police est créée, c'est parce que nous n'avons pas pu accomplir de manière adéquate nos missions, notre rôle. »
(Lagos, 2011)

Mais, il s'agit en fait d'un processus d'implication réciproque entre acteurs gouvernementaux et policiers dans un contexte vécu par les uns et les autres comme incertain, favorisant des interactions coopératives du type donnant-donnant, leur permettant de neutraliser d'autres acteurs pouvant menacer leur autorité. Pour le gouvernement, il s'agit donc de neutraliser un des *think tanks* proche des idées de droite exerçant une influence grandissante sur la mise en place d'instruments pour mesurer l'évolution de la délinquance, pouvant disputer leur hégémonie en la matière tel que le précise ce haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur, tandis que pour les Carabiniers il s'agit de ne pas inciter les élus locaux à utiliser des concepts pouvant entrouvrir les portes pour créer les polices locales :

« Mon but était d'empêcher la fondation pour la paix citoyenne d'installer le système unifié de statistiques criminelles [...] ma tâche était de nous anticiper en installant un système d'information statistique pour mesurer l'évolution de la délinquance. Et pour cela, le travail a consisté à former une équipe avec les Carabiniers et la police d'Investigations où nous nous sommes mis d'accord sur l'homologation des statistiques portant sur les faits constatés par la police [...] nous avons ainsi décidé de créer les statistiques officielles de la délinquance, composées des vols, des blessures, des violations et des homicides pour émuler le système nord-américain [...] Pourquoi la police a participé aussi assidûment, parce qu'elle nous considérait à ce moment-là comme des alliées stratégiques face aux menaces des municipalités visant à installer l'idée de police municipale [...] Les policiers étaient très disponibles à fournir des informations en échange de quelque chose qui a été explicitement convenu [...] de ne pas parler de police communautaire, mais plutôt

des relations entre police et communauté. Et l'accord sous-jacent était que nous n'allions pas favoriser le développement d'idées pouvant susciter l'intérêt des municipalités pour avoir leurs propres polices. Nous avons ainsi accordé que nous n'allions pas faire référence directe aux attributs d'un tel modèle [...] C'est pourquoi tu ne trouveras jamais dans aucun texte officiel l'expression police communautaire. » (Tudela, 2017)

Patricio Tudela a été le fonctionnaire du ministère de l'Intérieur chargé de mettre en place en 1997 les statistiques administratives permettant de piloter l'évolution de la délinquance. Il va ainsi fixer une catégorie de délits qui est utilisée jusqu'à présent pour évaluer les résultats des politiques mises en place dans le domaine de la sécurité intérieure. Selon lui, cette catégorie dite des délits ayant la plus haute visibilité sociale (DMCS²⁹⁶) est née à partir d'une négociation avec la police (Carabiniers et police d'Investigations). Cependant, nous n'avons pas pu corroborer une telle affirmation.

On peut toutefois rajouter qu'avant l'apparition officielle de cette catégorie dite des délits ayant la plus haute visibilité sociale (DMCS), concentrant le gros de la délinquance d'appropriation et de voie publique, la fondation pour la paix citoyenne²⁹⁷ (FPC) commence à publier à partir de 1994 l'annuaire de statistiques criminelles qui met en avant ce même ensemble de délits (vols toutes catégories confondues, homicides, blessures et violations).

On peut aussi citer comme antécédent de cette catégorisation mise en place par le ministère de l'Intérieur, une présentation réalisée par le chef de la direction d'ordre et de sécurité des Carabiniers²⁹⁸ (DIOSCAR) dans un colloque organisé par la FPC²⁹⁹ en 1996, où il mettra en avant les vols, qu'il qualifie comme « *le délit ayant de loin la plus haute visibilité sociale* » (FPC, 1996, 12). Il faut cependant noter qu'un tel label avait déjà été utilisé dans les

²⁹⁶Delitos de mayor connotación social.

²⁹⁷Le *think tank* créé en 1992 par le propriétaire du quotidien le plus important du pays « el Mercurio » Agustin Edward.

²⁹⁸Le général Osvaldo Nuñez

²⁹⁹Colloque portant sur le « diagnostique de la délinquance 1986-1995 » réalisé en septembre 1996.

documents du premier gouvernement démocratique sans préciser encore son contenu (ministère de l'Intérieur, 1994).

C'est à partir de ce moment-là qu'au Chili sont définis les délits permettant de déterminer les indicateurs de performance pour mesurer les résultats obtenus par l'action publique sur le domaine de la sécurité publique. Par le biais d'un tel mouvement, le gouvernement s'approprie une catégorie de délits qui avait déjà été suggérée par d'autres acteurs auparavant. Dès lors, cet ensemble de délits va être utilisé pour élaborer les diagnostics de la délinquance, à tous les niveaux administratifs du pays (ministère de l'Intérieur, 2004³⁰⁰) et pour fixer les objectifs³⁰¹ associés aux stratégies et aux plans gouvernementaux pour faire face à l'insécurité croissante (ministère de l'Intérieur, 2006³⁰², 2010³⁰³).

On peut ainsi conclure pour finaliser cette section, que les élites sectorielles des Carabiniers vont participer activement dans les définitions stratégiques, façonnant ainsi les orientations politiques. Cette immixtion dans la sphère stratégique, réservée au pouvoir politique leur permet par la suite de favoriser la mise en œuvre des changements en incorporant leurs propres conceptions du travail policier et de la performance qui en découlent.

1.3. Les conceptions du travail policier mises en avant par les Carabiniers

Pour décrire les déclinaisons qui seront finalement apportées par les Carabiniers en vue de mettre en œuvre les changements, nous utilisons les documents administratifs montrant les dispositifs qu'ils ont développé pour mettre en œuvre le plan quadrant de sécurité préventive. Ces instruments montrent comment les élites sectorielles vont interpréter les concepts découlant des processus de négociation avec les autorités civiles. Plus précisément, nous allons utiliser les guides pratiques du plan quadrant de sécurité préventive³⁰⁴, du système de

³⁰⁰Diagnostic de la sécurité citoyenne au Chili, élaboré par le forum d'experts sur la sécurité citoyenne en avril 2004.

³⁰¹Les objectifs des plans gouvernementaux sont fixés au Chili avec les enquêtes de victimation qui interrogent sur ces mêmes délits.

³⁰²Stratégie nationale de sécurité publique 2006-2010.

³⁰³Plan pour un Chili plus sûr 2010-2014.

³⁰⁴Surtout les guides pratiques de 2010 et de 2018.

contrôle de gestion qui a été mis en place par l'inspection générale des Carabiniers³⁰⁵ et des évaluations réalisées par différents acteurs³⁰⁶ portant sur la mise en œuvre de cette stratégie opérationnelle, nous permettant de décrire les solutions que les Carabiniers vont prioriser pour suivre les orientations politiques définies par les acteurs gouvernementaux³⁰⁷.

Ces dispositifs offrent aux décideurs ministériels plusieurs critères objectifs pour définir la sectorisation, la distribution des moyens dans chacun d'entre eux en fonction d'un calcul de la demande de sécurité et leur contribution à la réalisation de la fonction policière ainsi que des indicateurs pour guider et mesurer les rendements d'une unité de terrain et des agents de police. L'efficacité et l'efficacités sont deux critères transversaux utilisés pour concevoir le plan quadrant de sécurité préventive. Enfin, les rapports avec le public sont aussi abordés avec des dispositifs permettant aux brigades communautaires de mener un tel travail. Cette production des Carabiniers peut donc être considérée comme leur réponse clé en main aux orientations qu'ils ont réussi à négocier au préalable avec les autorités civiles et qu'ils vont par la suite leur présenter comme leur programme de changement.

1.4. La conception de la performance policière

Officiellement, le plan quadrant est présenté comme une stratégie opérationnelle pour les zones urbaines visant à réduire la victimation et le sentiment d'insécurité³⁰⁸ à travers une distribution efficiente des ressources pour améliorer l'efficacité du travail policier. Le programme propose d'une part un découpage par zone d'intervention (sectorisation) suivant des critères objectifs, permettant de distribuer les ressources en fonction des besoins locaux de surveillance. D'autre part, la décentralisation des responsabilités est assurée par l'introduction d'instruments managériaux permettant aux agents de terrain de focaliser les

³⁰⁵Guide pratique pour les usagers du système intégré d'information et de contrôle de gestion stratégique (SICCGE), 2011.

³⁰⁶Deux le ministère des Finances dans le cadre des évaluations aux programmes gouvernementaux (EPG) (2007, 2014), Une évaluation de la fondation pour la paix citoyenne (2012) et une autre réalisé par

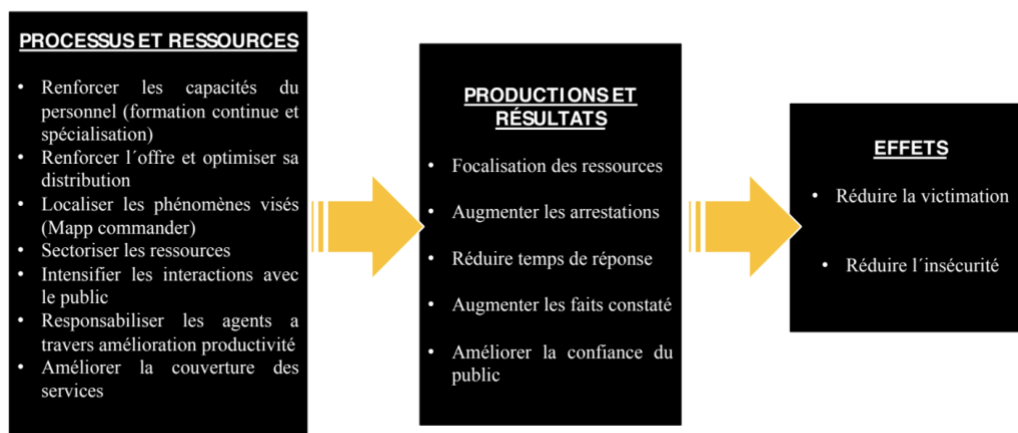
³⁰⁷Ministère des Finances, 2007, 2014 ; FPC, 2012 ; Espriú, 2013, FLACSO, 2007.

³⁰⁸Ces objectifs sont cohérents avec les instruments mis en avant par les autorités civiles pour mesurer l'évolutions des phénomènes délinquants.

ressources policières sur les phénomènes visés. Les interactions avec le public sont intensifiées à l'aide de méthodologies pour extraire des informations utiles au travail policier.

L'objectif général du programme est décliné de la manière suivante : « *Développer des services de police orientés par l'information dans chaque secteur, en utilisant des techniques modernes de gestion opérationnelle et en intensifiant les interactions avec le public. Pour cela il est nécessaire d'utiliser la technologie, les méthodologies, les modèles et les instruments pour rendre la fonction policière plus efficace. Il est aussi nécessaire de disposer d'un système de contrôle de gestion pour piloter les indicateurs de performance, afin de contribuer à réduire la criminalité et l'insécurité* » (Carabiniers, 2010)

Schéma 5 : Chaîne causale du programme³⁰⁹



Source: Espriú, 2013, 8

Les objectifs et les liens privilégiés dans le PCSP montrent qu'il s'agit d'un programme qui priorise l'augmentation et l'optimisation des ressources policières pour intensifier les services de surveillance sur les phénomènes visés. Le rapprochement du public est conçu principalement pour extraire des informations utiles pour le travail policier. De ce point de vue, les significations de la performance policières attribuées à ce modèle de travail sont liées

³⁰⁹ Espriú, 2013, 8

aux rôles d'application de la loi du policier. Dans une telle vision du travail policier, les rendements des unités de terrain sont davantage jugés par leur capacité à élucider la délinquance et leur efficacité est mesurée par l'identification des contrevenants. Dans un tel modèle de police, le taux d'arrestations et la réduction des temps de réponses sur les phénomènes visés sont considérés comme des indicateurs de résultats centraux pour évaluer l'efficacité policière.

Toutefois, cette stratégie opérationnelle est innovante dans la mesure où elle considère l'accroissement des faits constatés par la police comme un indicateur de résultat. Le guide pratique du système de contrôle de gestion (SIICGE) précise à ce propos que les délits dénoncés par les usagers constituent seulement une partie des victimes. La disposition des citoyens pour porter plainte auprès des unités de terrain est ainsi considérée comme un indicateur indirect de confiance sur le travail policier.

Par conséquent, l'indicateur des effets recherchés par cette stratégie opérationnelle est mesuré en termes des taux de victimation et d'insécurité. Dans une telle vision de la performance policière, l'augmentation des faits constatés par la police permet d'avoir plus d'informations pertinentes sur les phénomènes ciblés pour améliorer les techniques policières employées et la focalisation des ressources dont disposent les unités de terrain sur les phénomènes visés (Mapp commander).

1.4.1. La conception de l'efficacité policière

- Critères pour concevoir les secteurs

Le plan quadrant offre un ensemble de critères simples pour objectiver auprès des décideurs politiques et des administrations transversales la sectorisation des unités de terrain. La restriction des moyens est un critère central utilisé pour dimensionner la taille maximale d'un secteur pour assurer ainsi un niveau minimal de surveillance. Étant donné qu'une patrouille peut parcourir un maximum de 82 kilomètres linéaires dans une journée de travail, cette distance définit la taille maximale d'un secteur.

La Structure du réseau routier et la topographie du territoire sont aussi prises en compte pour concevoir chaque secteur de manière à éviter, tant que possible, les difficultés de déplacement

des patrouilles. Si le territoire est croisé par une rivière, une colline, un chemin de fer, ou une structure routière, le quadrant sera conçu en utilisant ces structures et formes du terrain pour tracer ses limites. L'organisation et la concentration des activités est aussi considérée. Chaque zone concentrant des services est un quadrant à part entière.

Ces restrictions et ces critères sont utilisés pour caractériser chaque quadrant selon les faits constatés par la police et les caractéristiques socioéconomiques du territoire permettant de définir la demande de surveillance et la planification des services.

- Paramètres pour définir la contribution des ressources policières à la surveillance

L'unité équivalente vigilance (UVE) permet de définir la contribution de chaque ressource policière à la surveillance. L'unité de base sur laquelle est calculée cette contribution est un fourgon avec trois policiers. Cela permet de déployer un système d'équivalence décrit dans le chapitre sur le management de la performance des Carabiniers. Pour déterminer cette contribution, les attributs de chaque type de patrouille sont aussi déterminés : leur efficacité pour détecter des problèmes ; leur rapidité pour réagir à un fait ; l'effet surprise sur les phénomènes visés ; et encore, les effets attendus sur la dissuasion. Dans cette stratégie opérationnelle qui privilégie une conception réactive de la performance policière, les patrouilles motorisées sont considérées prioritaires au détriment des méthodes qui rapprochent la police du public et les rendent plus visibles pour les riverains dans chaque quartier telles que les patrouilles à pied.

- Détermination de la demande et de l'offre de sécurité pour distribuer les ressources

L'indice de couverture policière (ICP) est construit à partir des unités de vigilance équivalentes (UVE). Cette formule permet de déterminer aussi bien l'offre que la demande des services de surveillance dans chaque secteur. Il est ainsi défini comme un critère central pour distribuer les ressources disponibles et pour évaluer la performance policière. Une unité de terrain ayant un déficit de ressources aura des objectifs à atteindre moins exigeants qu'une unité qui dispose de tous les moyens nécessaires pour satisfaire les demandes de surveillance. Toutefois, nous soulignons que la conception du travail policier sous-jacente à une telle forme de calcul des ressources policières est réductrice puisqu'elle assimile les services de

police à la seule fonction de surveillance. Dans cette conception du travail policier, une unité de terrain ayant plus de ressources augmente sa force de frappe pour réagir aux phénomènes délinquants.

- Mécanisme de priorisation des communes qui s'incorporent au programme

La division des unités de terrain par secteurs permet aussi de programmer l'élargissement de cette stratégie opérationnelle en fonction d'une formule qui prend en compte certains paramètres permettant de classer les communes selon leurs besoins tels que la demande de surveillance, le taux de chômage, le niveau de déficit de ressources (offre) et l'indice de victimation. Les communes ayant des indicateurs montrant plus de vulnérabilité socio-délictuelle, sont considérées prioritaires et permettent aux responsables ministériels d'élargir le programme selon des critères objectifs dont ils peuvent apporter les preuves.

- La fiche situationnelle et la feuille de route

Cette stratégie opérationnelle introduit des instruments innovants pour cadrer le travail opérationnel tels que la fiche situationnelle et la feuille de route (pour plus de détails consulter chapitre précédent). La fiche situationnelle est élaborée en utilisant les différents systèmes informatisés permettant de recueillir les données. Elle permet de guider le travail policier par l'information. Les patrouilles doivent ainsi suivre le parcours qui leur est tracé et réaliser les tâches qui leurs sont définies, en détaillant les informations sur les victimaires et les victimes des délits ciblés, les modes opératoires utilisés par les contrevenants et les horaires et les lieux où se concentrent leur activité. La feuille de route est la fiche que doit remplir le chef de patrouille en indiquant toutes les tâches qu'elle a accompli et le parcours qu'elle a suivi, en justifiant tout ce qui n'a pas été fait. Ce retour alimente la main courante informatisée permettant au chef de l'unité de terrain d'évaluer la performance des patrouilles par le biais de leur capacité grandissante à focaliser les ressources et à accomplir les tâches prioritaires.

1.4.2. Le contrôle de gestion

Le guide pratique précise que le système intégré d'information et de contrôle de gestion stratégique (SIICGE), est un outil qui permet de mesurer les éléments clés de la performance

policière à travers des indicateurs mise à jour périodiquement. Il porte l'attention sur les aspects considérés centraux pour mener le monitoring. La focalisation des ressources est l'une des dimensions mise en avant pour assurer l'optimisation dans leur utilisation et une adéquate planification des services. Il inclut les objectifs fixés pour chaque unité de terrain, la mesure de la performance policière et la comparaison de l'objectif fixé avec les résultats réellement obtenus (Carabiniers, 2011).

Le SIICGE considère trois types d'indicateurs :

- L'indicateur de ressources disponible pour chaque unité de terrain est calculé à travers une formule qui inclut le tableau d'équivalence des unités de surveillance (UVE). L'indice de couverture policière (ICP) prend une valeur de 0 à 1, où 1 signifie que l'unité en question possède toutes les ressources requises pour satisfaire les demandes locales de sécurité. Cet indicateur des ressources disponibles dans chaque unité de terrain permet de fixer les objectifs en fonction des ressources disponibles.
- Les indicateurs externes de résultats tels que les délits qui n'ont pas été dénoncés et d'effet, tels que la victimation et le sentiment d'insécurité (enquête de victimation).
- Finalement, des indicateurs d'activité/résultats, tels que le taux d'arrestations, le taux de requêtes judiciaires et le taux de supervision des locaux disposant d'un permis pour vendre de l'alcool. Le premier mesure les arrestations réalisées dans une période déterminée sur la totalité des faits constatés par la police. Le taux de requêtes judiciaires mesure les requêtes accomplies avec succès (arrestation) par rapport au total des requêtes judiciaires. Et finalement, le taux de supervision des locaux à risque, mesure la proportion de locaux supervisés vis-à-vis du total de locaux existant dans un territoire donné. Tous ces indicateurs d'activité sont mis en relations avec les indicateurs d'impact.
- L'indicateur de victimation pour mesurer l'effet recherché

Le guide pratique précise que tous les délits ne sont pas dénoncés par les usagers ; les faits constatés par la police ne reflètent qu'une proportion des victimes réelles. Toutefois, pour

pouvoir décliner dans chaque unité de terrain les indicateurs de victimation disponibles seulement au niveau communal, le système de contrôle de gestion créé un prédicteur de la victimation qui combine les deux sources d'information, c'est-à-dire l'indicateur de victimation obtenu par les sondages et les faits constatés par la police, afin de pouvoir estimer les changements dans les statistiques policières attribuables à une variation dans les indicateurs de victimation.

La victimation est détaillée selon type de délit. L'indicateur est accompagné d'un feu pouvant prendre la couleur rouge ou verte. Dans l'exemple ci-dessous, les indicateurs en rouge représentent les faits constatés par la police qui augmentent par l'effet d'une variation hors du seuil désiré (variation hors rang).

Tableau 12 : utilisation des indicateurs de victimation dans le système de contrôle de gestion

INDICADORES PREDICTORES POR TIPO DE DELITO		
DELITO	ESTADO	VARIACION FUERA DE RANGO
ROBO O HURTO DE VEHICULO	■	7,94 %
ROBO O HURTO DESDE VEHICULO	■	16,12 %
ROBO CON FUERZA EN SU VIVIENDA	■	0 %
ROBO POR SORPRESA EN LAS PERSONAS	■	0 %
ROBO CON VIOLENCIA E INTIMIDACION	■	11,25 %
HURTO	■	22,73 %
LESIONES	■	0 %

- Indicateur d'activité/résultats

Tableau 13 : utilisation des indicateurs d'activité policière dans le système de contrôle de gestion

INDICADORES INSTITUCIONALES				
INDICADOR	a VALOR MAY. 2011	b ACUMULADO MAY. 2011	c META 2011	d ESTADO
TASA DETENCION	12,62 %	10,25 %	9,19 %	■
EFICACIA OO.JJ.	6,78 %	23,92 %	23,85 %	■
COBERTURA FISCALIZACION	1,13 %	9,01 %	100,00 %	■

Le guide pratique précise que pour chaque indicateur d'activité-résultat il y a trois chiffres disponibles dans le tableau de bord et un feu qui indique le statut de l'indicateur. Le tableau de bord précise ainsi la valeur du mois, la valeur accumulée, l'objectif fixé et le statut de l'indicateur :

- Valeur du mois : correspond à la valeur de l'indicateur pour le mois consulté.
- Valeur accumulée recouvre toute la période qui précède le mois consulté.
- Objectif fixé : correspond au résultat attendu qu'on peut estimer en fonction de la valeur accumulée et les ressources disponibles dans l'unité de terrain.
- Le statut de l'indicateur représente le résultat de la comparaison de la valeur accumulée avec la valeur attendue. S'il est en rouge c'est qu'il ne va pas être accompli si l'unité de terrain ne change pas sa stratégie et sa planification des services, s'il est marqué en jaune c'est qu'il est en risque de ne pas être accompli et s'il est vert, il suffit de renforcer le travail déjà réalisé pour réussir.

Cependant, dans le guide pratique les contrôleurs doivent réaliser une lecture systémique de l'ensemble des indicateurs dans la mesure où ils sont liés les uns aux autres et permettent au contrôleur de faire un bilan sur les capacités montrées par l'unité sur le plan de la focalisation sur des ressources et la planification des services.

1.5. Les relations entre police et communauté

Le guide pratique lui consacre un chapitre à part entière (Carabiniers, 2010, 99). Chaque unité territoriale ayant le PCSP compte avec une cellule dédiée aux relations avec la communauté. Ce bureau est dirigé par un sous-officier qui commande les « *delegados de cuadrante*³¹⁰ » responsables de tisser les liens avec les organisations sociales et les associations dans chaque secteur (quadrant). Les tâches qui sont considérées prioritaires dans le guide pratique sont la confection d'une liste contenant un cadastre détaillé des organisations existantes, la réalisation de réunions et l'application d'une grille pour les analyser.

Il leur est ainsi demandé par la suite de programmer des réunions pour les rencontrer. Ensuite de mettre en œuvre une méthode d'analyse des informations recueillies. Ces rencontres ont pour but « *de recevoir et de transmettre des informations utiles et pertinentes pour permettre à la fonction policière d'être plus efficace, ce processus doit être compris dans une double sens, c'est-à-dire que les informations doivent retourner à la communauté en termes de recommandations et de suggestions qui contribuent à la prévention de la délinquance.* » (Carabiniers, 2010, 100-01).

Quand ces informations qualitatives sont utiles pour la compréhension des phénomènes délinquants, le délégué doit la transmettre au bureau opérationnel pour que la personne chargée de définir les services (fiche situationnelle) à partir des informations statistiques recueillies par les différents système de collecte informatisée des données (voir chapitre sur la description du système de management de la performance), puisse les intégrer dans la planification des services et surtout dans les instructions qu'elle décline dans la fiche situationnelle aux patrouilles.

³¹⁰Responsables de chaque quadrant.

1.6. Cohérence de la police de proximité avec les priorités gouvernementales

Le plan quadrant est mis en avant par les acteurs gouvernementaux dans la première stratégie nationale de sécurité publique 2006-2010 (ENSP³¹¹ 2006-2006). Cet instrument permet de déterminer les priorités gouvernementales dans le domaine de la sécurité publique et de fixer les objectifs de réduction de la victimation (-10%). Elle annonce que le PCSP est l'un des piliers de l'action publique pour réduire les niveaux de victimation dans le pays. Pour les autorités civiles, cette stratégie opérationnelle est considérée en même temps un instrument pour rendre la police plus efficace et un modèle de travail permettant d'améliorer la visibilité de la police dans les quartiers (ministère de l'Intérieur, 2006).

La ENSP 2006-2010 demande au Carabiniers de décliner ses objectifs de réduction de la victimation au niveau de chaque unité de terrain selon les ressources dont elles disposent. Cette définition est tellement précise et ajustée aux caractéristiques du système de contrôle de gestion SIICGE qu'il est impossible de ne pas penser à une adhésion des élites sectorielles aux stratégies mises en place par les autorités civiles.

1.7. Les stratégies mises en œuvre par les élites sectorielles pour réduire les marges de manœuvre des responsables ministériels

Nous avons soulevé les éléments les plus saillants du PCSP pour montrer de manière simplifiée que les Carabiniers produisent des productions abondantes d'instruments et de méthodologies managériaux cohérents avec les orientations définies par les autorités civiles. Dans notre corpus nous avons pu constater un processus favorisant cette mise en cohérence entre les productions de la police et les priorités gouvernementales. La stratégie consistant à produire des solutions « clé en main » a pour but de déplacer l'axe de la négociation pour la resituer non plus sur les déclinaisons ministérielles³¹², mais plutôt sur les productions déjà décodées par les élites sectorielles.

³¹¹Estrategia nacional e seguridad publica (ENSP)

³¹²Ces déclinaisons ministérielles sont déjà un produit des négociations menées entre les hauts fonctionnaires gouvernementaux et élites sectorielles contenant déjà les conceptions des changements

La démarche consiste à mener au sein des Carabiniers une réflexion sur les orientations fixées par l'exécutif déjà négociées avec les acteurs policiers dans leur point de départ tel que nous l'avons expliqué dans la première partie du chapitre, pour proposer ensuite aux autorités civiles des productions finalisées. Cette stratégie d'anticipation est minutieusement mise en œuvre à la fin du cycle politique des gouvernements, c'est-à-dire dans la phase de finalisation d'un mandat présidentiel, tel que le note Patricio Tudela.

Ces productions préfabriquées sont présentées aux autorités sortantes au moment où elles sont immergées dans un cycle politique caractérisé par les processus de finalisation d'un gouvernement. Ces productions préconçues sont présentées à ce moment-là pour que le pouvoir politique puisse les intégrer dans son récit politique portant sur la clôture d'un gouvernement qui s'achève. Toutefois, par la suite, dans l'interface d'un gouvernement à l'autre, ces productions sont modifiées pour les adapter aux orientations du gouvernement qui arrive, en soulignant les différences d'emphases entre les uns et les autres pour permettre au gouvernement arrivant de se différencier du sortant.

Autrement dit, la stratégie d'anticipation est donc finalisée quand la production élaborée par les élites sectorielles policières est modifiée par ces mêmes élites et acceptée par les nouvelles autorités arrivantes pour qu'elles puissent se différencier du gouvernement précédent et développer son programme en utilisant des changements proposés par les élites sectorielles cohérents avec leurs orientations. Cela permet aux Carabiniers d'assurer une ligne de continuité avec les changements proposés aux différentes autorités civiles en modifiant certains aspects permettant de mettre en cohérence les orientations définies par le gouvernement qui vient de gagner les élections. Cette démarche calculée est ainsi décrite par Patricio Tudela :

« ...lorsque les Carabiniers ont présenté le plan quadrant [la police de proximité chilienne], c'était une surprise [...] Cela a été présenté en février 1999, à dix mois de la fin du gouvernement, et ils ont dit parfait, mais vous savez quoi nous avons notre plan quadrant ici ...surprise ! Et là, tu te rends compte que la police

mises en avant par les Carabiniers. C'est bien le cas du concept des relations police communauté pour ne pas utiliser l'expression police de communauté ou police communautaire.

chilienne a eu la capacité de présenter des modèles de travail bien avant que la nouvelle autorité puisse prendre les rênes du pouvoir. Ils l'ont fait tout le temps avec le STAD³¹³, le PACIC³¹⁴, c'est-à-dire des productions qui cristallisent en réalité leur autonomie. » (Tudela, 2017)

Pour lui cette stratégie met en évidence leur capacité à préserver leur autonomie en s'émancipant des autorités civiles, obligeant ainsi le pouvoir exécutif à poursuivre leurs préconisations puisqu'elles sont soigneusement ajustées aux nouvelles orientations. Chaque coalition politique ayant des chances de gagner les élections présidentielles est minutieusement étudiée de manière prospective pour leur offrir un produit cohérent avec leur discours politique sur le secteur policier.

« Non, non, non, SIICGE, un système de contrôle de gestion intégré. J'ai dit, regarde cette question, mec, je vais te la confier ah, j'ai dit putain le gouvernement Piñera [le prochain président de la République] va arriver et ils vont nous casser avec les indicateurs on ferait mieux de nous préparer, j'ai été prophétique il nous a demandé les indicateurs d'efficacité policière, alors on s'est mis à travailler pour adapter notre SIICGE avec un indicateur de victimation sur les délits de voie public. » (Vera, 2019)

Et s'est bien ce qui a été fait en 2011 tel que le montre le guide pratique du SIICGE intégrant rapidement un indicateur de victimation dit « prédicteur victimation DEP³¹⁵ » qui détaille tous les délits de voie publique consultés dans l'enquête. Et c'est bien ce qui s'est passé avec le programme de police de proximité des Carabiniers -le plan quadrant de sécurité préventive- et tous les dispositifs managériaux qui le recouvrent -indicateurs et système de control de gestion-. Il s'est d'ailleurs transformé au tournant du XXIème siècle en une référence au Chili

³¹³ Système d'analyse de la délinquance (STAD), le COMPSTAT chilien.

³¹⁴ Plateforme d'analyse criminelle intégrale des Carabiniers (PACIC), une version quelque peu modifiée du STAD, permettant de réduire les pressions pesant sur les chefs de commissariats en utilisant un vocabulaire plus préventif et lié à des questions comme la violence intrafamiliale. Cette stratégie a été présentée en 2014 à l'arrivée des nouvelles autorités

³¹⁵ Prédicteur de victimation des délits dans l'espace public

pour les gouvernements démocratiques successifs, mais aussi pour l'Amérique latine (Espriú, 2013 :3).

2. Facteurs pouvant influencer les rapports entre police et pouvoir politique

Suivant notre caractérisation des interactions entre autorités civiles et acteurs policiers il est possible que les changements introduits par les Carabiniers aient une empreinte des orientations définies par les acteurs gouvernementaux telles que l'amélioration de la gestion du secteur public, l'augmentation de la production d'information pour évaluer le travail policier et les significations attribuées au concept de sécurité citoyenne. Ces trois orientations sont dynamiques et peuvent évoluer dans le temps, impactant de manière différente les stratégies déployées par les élites sectorielles.

Toutefois, ces relations entre police et pouvoir politique sont aussi influencées par des menaces pesant sur le secteur policier, telles que les pressions du gouvernement pour changer le cadre légal de la police afin de renforcer le contrôle politique sur les forces de l'ordre, l'émergence d'acteurs locaux qui menacent le monopole des Carabiniers sur la sécurité publique et favorisent les discours soutenant la création de polices municipales. La circulation des idées venant de la ville de New York qui ont permis aux autorités locales de renforcer le contrôle politique sur la police. Ces menaces sont importantes dans la mesure où certaines conjonctures peuvent les soulever, obligeant les acteurs dans ce domaine de l'action publique à entreprendre des stratégies pour les neutraliser.

Ces orientations et ces menaces, pouvant baliser les rapports entre police et pouvoir politique sont influencées par un dernier élément qui prend la forme d'un « facteur protecteur » pour les Carabiniers : les sondages d'opinion qui montrent une police de plus en plus valorisée par le public (CEP 1996-2012 ; FPC 1998-2012). Pour certains spécialistes de la police chilienne cette bonne évaluation situant les Carabiniers comme une des administrations chiliennes les

plus fiables, s'est transformée paradoxalement en un frein pour le changement (Dammert, 2016, 1)³¹⁶.

Azun Candina³¹⁷ (2021) a aussi un avis convergeant avec cette idée de facteur protecteur pour la police. On pourrait douter d'un tel argument du fait que la police est assez bien notée dans la plupart des pays, toutefois les enquêtes comparatives faites dans tout le continent américain³¹⁸ montrent une performance de la police chilienne qui excelle les autres polices de la région. La police chilienne affiche ainsi des résultats qui sont bien au-dessus de la moyenne du continent américain. Pour le Baromètre des Amériques de 2010 qui mesure les opinions sur une échelle de 0 à 100 où 0 est pas du tout fiable et 100 très fiables, la police chilienne obtient la meilleure note de la part du public dans toute la région avec 70,7 points, suivi du Canada qui affiche une ponctuation 62,5, tandis que l'Argentine obtient seulement 30,6 points (Tudela, 2011, 12-13). Les enquêtes de victimation réalisées au Chili montrent aussi de très bons scores pour la police avec près de 50% des interrogés qui ont beaucoup confiance en la police (ENUSC³¹⁹, 2007, 2009, 2010, 2011, 2012)

Pour cette chercheuse cette bonne image s'est transformée au fil du temps en un véritable « mur » pour ajuster les transformations aux conceptions policières des changements. Toutefois, elle précise dans un entretien qu'elle nous a accordé que ce barrage est aussi renforcé par le cadre institutionnel hérité du régime dictatorial et un contexte démocratique où l'importance attribuée à la sécurité, force les gouvernements à entretenir de bonnes relations avec la police :

« Les Carabiniers ont construit deux barrages qui ralentissent les changements, premièrement les lois d'amarrage et deuxièmement le blindage que constituaient ces

³¹⁶Le nom de l'article de cette spécialiste péruvienne est illustratif à ce propos : « Confiance dans la police au Chili : une arme à double lame (2016).

³¹⁷Azun Candina est une historienne chilienne qui a travaillé sur la police auprès de l'institut de sciences politique de l'université du Chili avec Hugo Frühling directeur du centre d'étude en sécurité citoyenne.

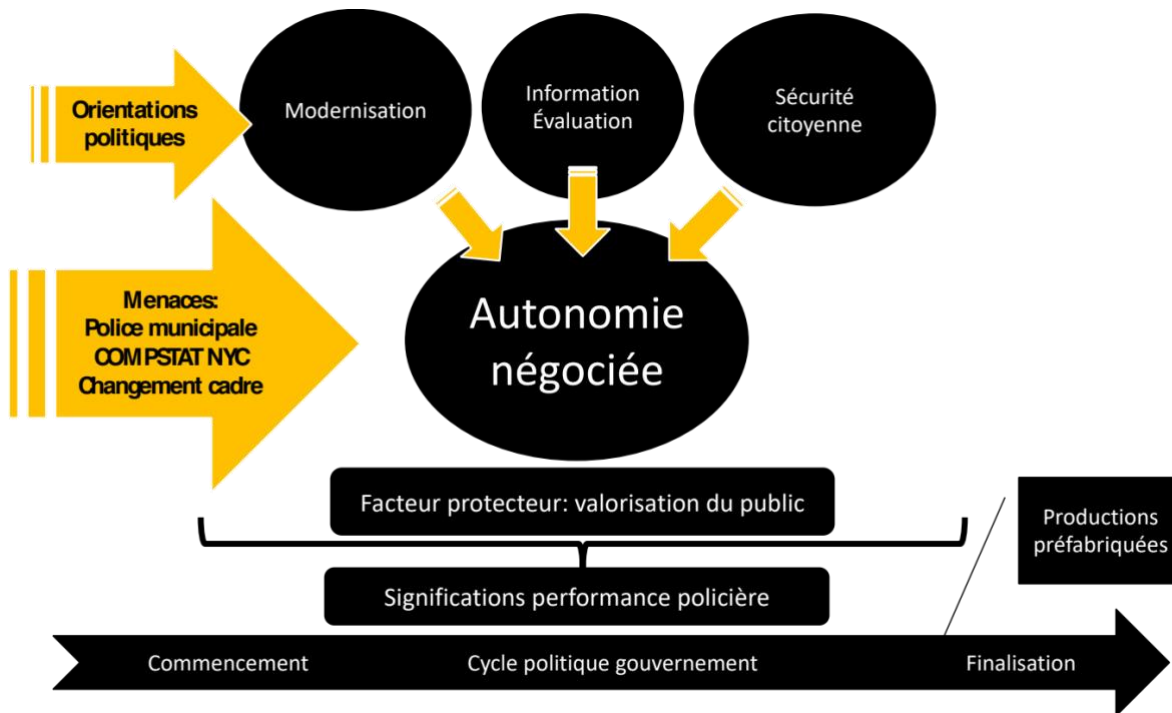
³¹⁸Latin American Public Opinion Program, LAPOP et le baromètre ibéro américain de gouvernance posent une ou deux questions sur la police.

³¹⁹L'Enquête nationale urbaine de sécurité citoyenne est appliquée depuis 2003, mais c'est à partir de 2007 que la question sur la police est comparable.

sondages qui montraient qu'ils étaient une très bonne police. L'enchevêtrement de ces deux éléments, [...] contribuait à renforcer encore plus leur autonomie pour mener les changements. Ce contexte leurs permettait de gérer à leur guise ce que l'on pourrait caractériser par l'idée d'un patrimoine dont ils ont la main. Dans un régime démocratique l'avis du public sur la sécurité est très important. Donc s'il y a une administration qui doit être contente -pour ainsi dire- c'est la police. Tous les gouvernements doivent faire attention à cela et s'assurer d'entretenir de bonnes relations avec eux » (Candina, 2021).

On peut donc parler d'un triple barrage que les autorités civiles doivent surmonter pour pouvoir empiéter l'autonomie des Carabiniers. Tout d'abord un cadre institutionnel qui leur confère un pouvoir indépendant, deuxième une bonne image auprès du public (Bonner, 2013) et troisièmement un contexte démocratique qui transforme la sécurité en enjeu très sensible pour les gouvernements. Plus précisément, suivant notre démarche pour caractériser les relations entre pouvoir politique et les Carabiniers, ces trois facteurs -autonomie, prestige et politisation- vont permettre dans les faits aux élites sectorielles de borner les négociations avec les autorités civiles aux productions qu'elles vont préalablement élaborer selon leurs propres conceptions des changements.

Figure 14 : Orientations, menaces et facteurs protecteurs qui influencent rapports politico-policiers



Sous une telle approche nous permettant d’aborder les interactions entre police et pouvoir politique, nous distinguons 4 éléments pouvant influencer les changements :

- Les orientations politiques des gouvernements vont influencer la décision des élites sectorielles. Toutefois, ce processus de mise en cohérence est abordé par les élites sectorielles selon deux mouvements. Dans un premier moment les acteurs policiers vont tendre d’influencer la déclinaison des orientations politiques elles-mêmes (immixtion dans la phase *top down*), et ensuite, dans un deuxième moment, ils vont élaborer des solutions préfabriquées adaptées aux orientations qu’ils ont eux-mêmes aidé à décliner (anticipation dans la phase *bottom up*).
- Les menaces de leur côté peuvent influencer soit les Carabiniers, tels que les changements portant sur le cadre institutionnel hérité de la dictature, ou la création des polices municipales pouvant éroder leur monopole sur la sécurité intérieure.

- On peut aussi identifier un facteur protecteur de la police caractérisé par la bonne évaluation du public que les Carabiniers affichent dans les sondages d'opinion. Ce facteur protecteur leur donne plus de marge de manœuvre pour mieux adapter les orientations politiques à leurs propres conceptions des changements à travers les productions préconçues qu'ils présentent aux autorités civiles. Les Carabiniers vont ainsi tenter d'utiliser leur prestige pour borner les négociations avec les autorités civiles à leurs propres productions pour mener les changements.
- Finalement, notre caractérisation des relations entre police et pouvoir politique considère le cycle politique d'un gouvernement, dans la mesure où les périodes de transition sont perçues par les élites sectorielles comme des moments propices pour présenter leurs productions liées aux processus de changement. Cette stratégie est mise en œuvre dans le but de pouvoir augmenter leurs chances pour que les gouvernements maintiennent une certaine continuité des politiques policières, tout en leur permettant de se différencier les uns des autres.

3. Le mécanisme de l'autonomie négociée

Tel que nous l'avons expliqué dans le sous chapitre précédent, l'exemple du PCSP nous permet de regarder comment les Carabiniers vont mettre à jour leurs stratégies pour interagir avec les autorités civiles, après la crise provoquée par le refus du directeur de la police de partir à la demande du président de la République. Malgré cette crise d'ampleur qui va modifier les rapports de forces entre les uns et les autres, il faut garder à l'esprit que leur manœuvre a toutefois pour but de préserver leur autonomie. Pour ce faire, ils vont mettre en place un mécanisme leur permettant de canaliser les pressions venant des responsables ministériels visant une amélioration de leur efficacité et à se rapprocher du public (proximité).

On peut caractériser ce mécanisme par deux processus permettant aux élites sectorielles policières d'influencer la prise de décision des responsables gouvernementaux. Le premier mouvement se produit lors de la déclinaison des orientations venant des autorités civiles pour définir les politiques policières. Dans un tel processus, les élites sectorielles vont tenter

d'influencer, tant bien que mal, les significations qui seront attribuées aux orientations ministérielles, contribuant ainsi à influencer par le haut leur déclinaison (influence *top down*).

C'est ce qui s'est produit lors de la priorisation des délits qui seront utilisés pour mesurer l'évolution de la délinquance dans le pays avec la construction de la catégorie de délits ayant plus de notoriété sociale DMCS³²⁰, mais aussi lors de la déclinaison de l'expression utilisée pour conceptualiser le rapprochement de la police au public ancrée sur l'idée d'améliorer les relations entre police et communauté, évitant ainsi d'utiliser le concept de police communautaire quand le PCSP n'était pas encore en place (1997).

Le deuxième mouvement consiste à boucler cette phase initiale d'immixtion dans les définitions stratégiques, permettant de renforcer l'emprise des élites sectorielles sur la déclinaison des orientations politiques. Pour ce faire, les Carabiniers vont s'assurer que les significations qu'ils veulent attribuer aux orientations venant des autorités civiles sont effectivement matérialisées dans un programme de changement concret. Cette phase est caractérisée par un mouvement d'anticipation, leur permettant de focaliser l'axe des négociations avec les responsables gouvernementaux sur des productions qu'ils ont déjà élaborées et mises en œuvre.

Cette manière de concevoir les relations entre pouvoir civil et police entrouvre les portes pour comprendre l'interdépendance existante entre ces acteurs aux comportements stratégiques menant des négociations pour définir les changements sur la base de productions « préfabriqués », permettant aux acteurs policiers de cadrer les comportements des autorités civiles sur les productions résultantes de leur propre conception des changements, transformant ainsi une fois de plus le sens original attribué par les acteurs gouvernementaux aux orientations et politiques qu'ils tentent d'imposer aux Carabiniers (mouvement *bottom up*).

³²⁰Delitos de mayor connotación social (DMCS), délits ayant la plus haute connotation sociale.

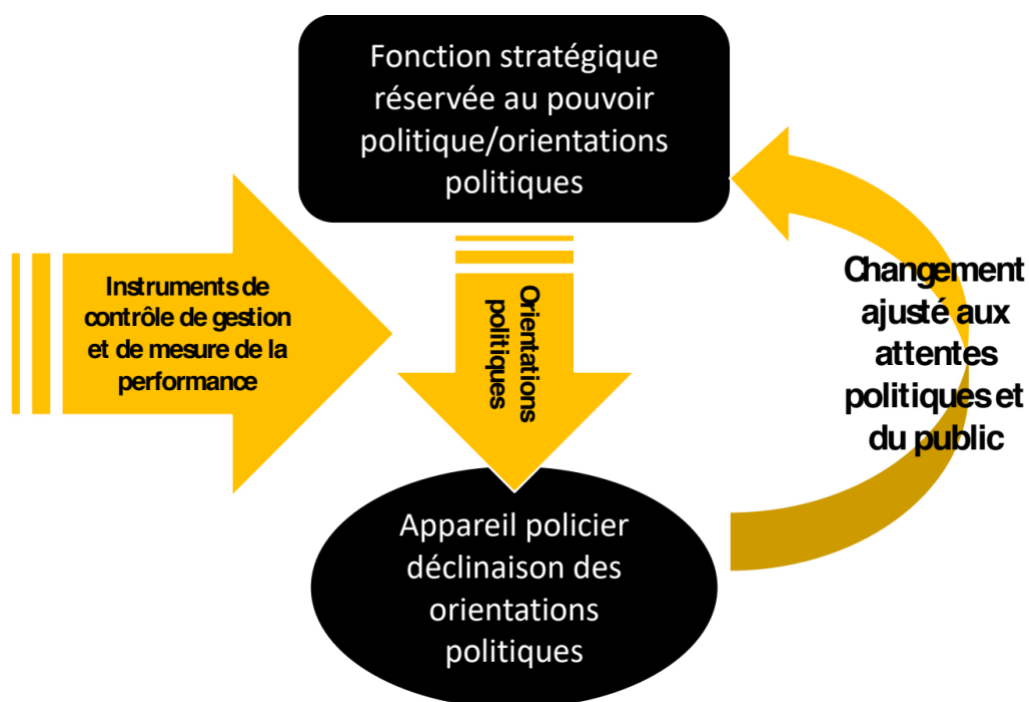
3.1. Contraste entre le modèle théorique du NPM et celui de l'autonomie négociée pour caractériser les relations entre pouvoir politique et police

3.1.1. Le modèle du *NPM* (théorique)

Pour mieux comprendre ce mécanisme balisant les relations entre pouvoir politique et élites sectorielles on peut imaginer un modèle « pur » que nous avons dénommé « modèle du *NPM* ». Dans un tel modèle théorique, le rôle stratégique de définition des orientations de l'action publique dans le secteur policier est radicalement séparé du rôle opérationnel dédié à décliner les priorités politiques. Les instruments de contrôle sur les appareils policiers permettent au pouvoir politique de s'assurer que le programme politique du gouvernement est effectivement appliqué par la police. Les acteurs policiers sont dotés de marge de manœuvre (autonomie) pour pouvoir accomplir d'une manière plus efficace et efficiente les objectifs politiques. Le principal (le pouvoir politique) réussit ainsi à réduire au minimum l'asymétrie d'information avec l'agent (la police) lui permettant d'imposer les politiques qu'il veut mettre en œuvre au sein des carabiniers.

Pour ce faire, le pouvoir politique dispose d'un contrôle grandissant sur le processus de mise en œuvre des politiques policières à travers les instruments de contrôle de gestion et de mesure de la performance policière, lui permettant de piloter les changements à l'œuvre. À l'aide de tels dispositifs de contrôle et de mesure de la performance policière les autorités politiques pilotent les changements et négocient avec les gestionnaires opérationnels la portée et la profondeur des changements. Les gestionnaires appliquent un ensemble d'instrument leur permettant de contrôler et de piloter les agents de terrains pour s'assurer que les objectifs qu'ils ont fixés au préalable suivant les orientations du pouvoir politique vont effectivement s'accomplir.

Figure 15 : Modèle du NPM : séparation du rôle stratégique réservé au pouvoir politique du rôle opérationnel réservé aux administrations



Dans un tel modèle, le mouvement le plus vigoureux se produit du haut vers le bas. La conception des changements du pouvoir politique va réussir à briser la culture institutionnelle et professionnelle de la police, qui est maîtrisée par les gestionnaires à travers les instruments de contrôle. Les autorités politiques contrôlent ainsi un tel processus par les retours permanents des gestionnaires sur l'accomplissement des objectifs fixés, leur permettant de piloter les avancées des changements. Avec l'information actualisée en permanence les acteurs politiques peuvent négocier avec les élites sectorielles les processus de changement en s'ajustant à leur programme politique. Même si ce processus n'est pas calqué aux orientations initialement définies par les acteurs gouvernementaux, tous les acteurs incorporés dans la prise de décisions contrôlent la mise en œuvre des changements et disposent des instruments de gouvernance nécessaires pour s'assurer que les objectifs sont affectivement accomplis, suivant leur programmation initiale.

Le pouvoir politique dans un tel schéma relationnel, ayant réduit les asymétries d'information au minimum, a une capacité grandissante de corriger les acteurs policiers pour qu'ils mènent les changements en s'ajustant aux orientations politiques. Dans ce modèle théorique des

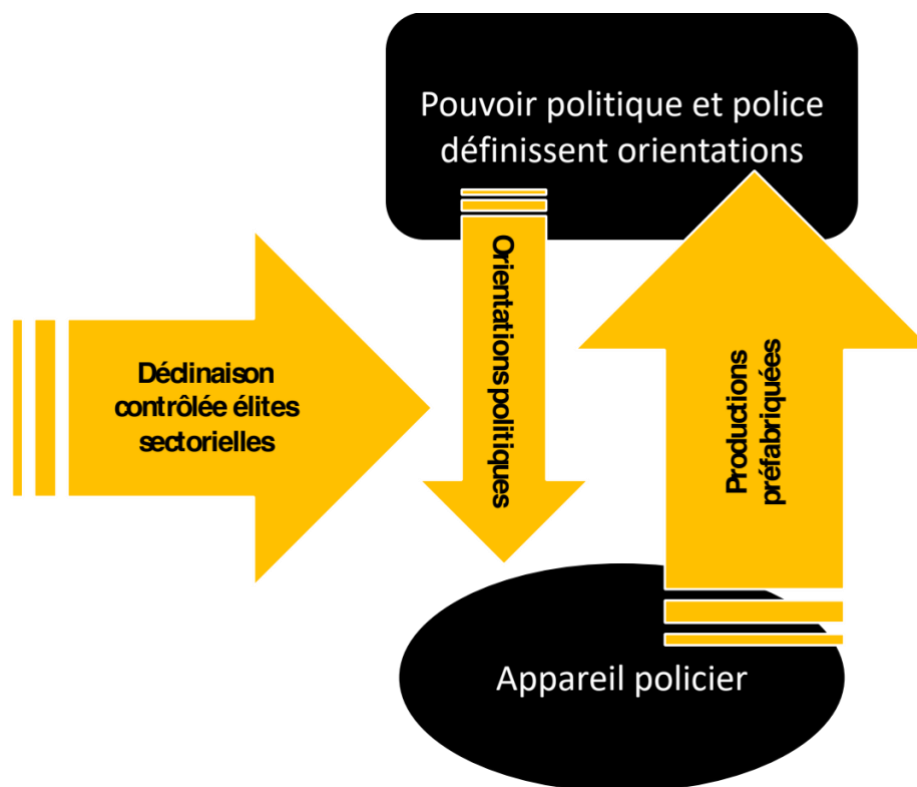
interactions entre les uns et les autres, la police adhère aux changements et est pilotée par le pouvoir politique qui veut s'assurer d'accomplir les engagements acquis dans le programme politique. Dans un tel modèle, le public a des informations sur les avancées des réformes à travers des dispositifs de transparence et de reddition de compte. Des ajustements à marge se produisent, mais toujours avec l'accord des usagers et des autorités civiles. Les processus de changement sont mis sous tension en permanence pour assurer que leur mise en œuvre soit cohérente avec les attentes des autorités gouvernementales et du public.

3.1.2. Le modèle de l'autonomie négociée

Dans notre modèle, les relations entre pouvoir politique et police sont déterminées par les capacités grandissantes des Carabiniers pour s'immiscer dans les orientations que les autorités civiles déclinent. Ce premier mouvement (*top down*) est renforcé par une stratégie d'anticipation leur permettant de décliner au concret les changements (*bottom up*). Dans ce deuxième moment les élites sectorielles mettent en œuvre leur capacité pour contrôler la mise en œuvre des orientations fixées par le pouvoir politique. Ces deux mouvements menés par le haut (*top down*) et par le bas (*bottom up*) sont complémentaires et se renforcent mutuellement pour que les changements soient finalement déclinés et mis en œuvre selon les conceptions mises en avant par les élites sectorielles.

Ce modèle de relation produit un résultat moins unidirectionnel que celui obtenu dans le modèle théorique issu du *NPM*. Deux mouvements se produisent. Du haut vers le bas, et ensuite une fois que les orientations ont été négociées, du bas vers le haut avec les productions élaborées par les Carabiniers tel que l'exprime les flèches utilisées dans la figure 16. De ce point de vue, ce ne sont plus les orientations politiques du gouvernement qui déterminent les résultats des changements, sinon plutôt l'influence des conceptions policières sur les orientations politiques qui prennent le devant, et ensuite les productions qu'ils élaborent dans un deuxième mouvement visant à s'anticiper au pouvoir politique. Dans ce modèle qui permet de caractériser les relations entre police et pouvoir politique, les politiques mises en œuvre sont le résultat d'un processus d'influence mutuelle, et cela malgré l'autonomie dont disposent les Carabiniers dans son cadre institutionnel.

Figure 16 : Modèle de l'autonomie négociée : immixtion de la police dans les définitions stratégiques et mouvement d'anticipation des Carabiniers pour décliner les changements



4. Conclusion : discussion finale

Au-delà de l'influence des acteurs et des contextes qui ont favorisé l'émergence des nouvelles orientations policières au Chili, la définition des phénomènes qui sont visés par les administrations policières et la conception du travail policier qui est mise en avant pour faire face à de tels problèmes sont le résultat d'interactions entre acteurs interdépendants. Les significations attribuées aux orientations qui définissent les politiques policières -les phénomènes ciblés et la manière dont les administrations doivent s'y prendre pour les aborder- ne sont donc pas déclinées suivant un processus mécanique où le principal (pouvoir civil) définit les orientations et l'agent (police) les déclinaisons opérationnelles.

Le mécanisme qui semble enclencher la prise de décision pour définir les orientations des politiques policières est en soit même un processus de négociation où les acteurs gouvernementaux et policiers intensifient leurs interactions. Les cibles de la police et les

stratégies policières qui sont privilégiées pour les atteindre ne sont donc pas définies de manière unilatérale par les autorités civiles ni mises en œuvre de manière passive par la police. Les significations de la performance policières sont en fait le produit des interactions -ambigües de subordination et d'autonomie- entre acteurs interdépendants.

Suivant cette même logique d'échange entre les uns et les autres, les déclinaisons des politiques policières doivent faire preuve de cohérence avec les orientations préalablement accordées par les autorités civiles et les élites sectorielles. Toutefois, c'est à ce moment-là que les acteurs policiers vont tenter de s'émanciper du pouvoir politique pour renforcer, tant bien que mal, leur autonomie dans la mise en œuvre de l'action publique.

Pour s'y prendre ils vont tenter d'utiliser les cycles politiques gouvernementaux pour augmenter leur chance d'avoir la main sur le fil conducteur des changements, c'est-à-dire sur les politiques qu'ils ont eux-mêmes contribué à définir avec les responsables ministériels. Ce mouvement d'ajustement à la marge mise en œuvre stratégiquement au moment d'un changement de gouvernement vise à assurer la continuité des changements et à renforcer dans le processus de négociation, leur emprise.

Dans ce sens, du moins théoriquement, ce sont les élites sectorielles qui finissent par imposer aux autorités civiles leur propre lecture des changements. Dans un tel modèle, le mouvement d'anticipation choisie par les élites sectorielles policières consiste à adapter leurs productions au discours politique de chaque gouvernement en leur offrant des changements à la marge, permettant aux acteurs politiques de se différencier les uns des autres, dans ce champ de l'action publique.

Les Carabiniers montrent ainsi qu'ils sont capables de mener des changements qui reflètent le cœur de leur conception du travail policier, mais qu'ils sont prêts, dans un tel processus, à s'adapter aux priorités définies par chaque gouvernement. Dans un contexte où les demandes pour plus de protection se multiplient, ce modèle relationnel permet une adaptation des élites sectorielles à un contexte de plus en plus mouvant, en offrant continuellement au pouvoir politique des changements à la marge pour répondre aux nouvelles demandes de sécurité.

CONCLUSION

Dans cette étude de cas nous avons tenté d'analyser les rapports entre pouvoir politique et police, et la genèse des significations et usages de la performance policière chez les Carabiniers du Chili.

La période post-autoritaire est le moment où le premier gouvernement démocratique se donne les moyens de détourner les règles institutionnelles imposées par le régime dictatorial pour renforcer le contrôle politique sur les Carabiniers. Le deuxième moment est le processus de modernisation de la police chilienne sous plusieurs gouvernements (1994-2014), caractérisé par l'introduction de logiques et instruments managériaux au sein de la police chilienne. Et enfin, une conception nouvelle de l'efficacité policière est mise en place dans le gouvernement du président Piñera (2010-2014), manifestant un souci croissant pour améliorer le contrôle du pouvoir politique sur les appareils policiers par le biais d'instruments de gestion par résultats aux mains du gouvernement.

Dans notre démarche explicative, nous mettons en tension les deux thèses couramment utilisées pour caractériser les relations entre autorités civiles et appareils policiers, dites d'insularité et d'instrumentalité. Nous avons ainsi développé une troisième hypothèse, dite de l'ambiguïté, suggérée par Jean Paul Brodeur pour caractériser les interactions entre pouvoir politique et police. Pour Brodeur, le problème politique que pose la question du contrôle de la police n'est qu'un prolongement des difficultés inhérentes à la supervision d'un tel appareil, dont la codification est de nature juridique. L'ambiguïté est selon Brodeur, une stratégie de « caution mutuelle » délibérément entretenue par chaque groupe d'acteurs, pour permettre, d'une part, aux responsables du pouvoir politique de mettre en œuvre, le cas échéant, une « dénégation plausible » sur ce qui a été autorisé, et, d'autre part, aux policiers de pouvoir justifier que cette autorisation leur a bien été accordée.

Cette hypothèse alternative de l'ambiguïté nous a permis de réfléchir sur les définitions accordées d'abord à l'efficacité policière et ensuite aux conceptions de sa performance, découlant des relations entretenues entre responsables ministériels et élites sectorielles.

Plus précisément, dans un premier moment nous avons montré que les significations associées à l'efficacité des Carabiniers varient. Selon l'approche que nous suivons, caractérisant les relations entre pouvoir politique et police par leur ambiguïté, ces changements s'expliquent en partie par des mouvements d'adaptation dynamique desdits rapports à des contextes particuliers d'incertitude. Plus précisément, nous analysons les significations associées à l'efficacité policière à l'aune de la transition : le pays s'éloigne du cadre légal d'une dictature qui avait imposé aux gouvernements démocratiques subséquents les règles qui régissent les relations entre police et autorités civiles suivant un cadre constitutionnel (CP de 1980) conçu pour freiner les avancées du communisme et des groupes subversifs dans le pays, dans un contexte international marqué par la guerre froide.

Ensuite, au sein de ce même cadre institutionnel, nous avons étudié lesdits rapports pour comprendre les processus de modernisation des Carabiniers, à travers l'introduction de logiques et d'instruments managériaux. Enfin, à la suite d'une réforme du cadre légal de la police chilienne marquée par un retour des Carabiniers sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, nous étudions le contexte duquel surgit un nouveau besoin des autorités civiles : celui d'améliorer leurs capacités pour contrôler les appareils policiers, à travers la mise en œuvre d'un système de management par résultats.

Afin de porter notre attention sur les processus d'interaction entre pouvoir politique et police, nous avons utilisé une approche théorique : l'institutionnalisme centré sur les acteurs. Cette dernière nous permet d'étudier l'interdépendance des acteurs concernés dans les changements et les processus de négociation qu'ils conduisent au sein de l'implémentation des politiques publiques, et cela malgré un cadre institutionnel conférant aux Carabiniers un rôle politique et une indépendance croissante face aux autorités civiles.

Les résultats de notre recherche nous permettent de garder l'ambiguïté comme hypothèse plausible pour caractériser les relations entre ces deux groupes d'acteurs. Sous le prisme d'une telle approche, nous avons défini leurs relations grâce au concept d'autonomie négociée, démontrant que cette hypothèse rend compte du processus d'adaptation de telles relations aux différents contextes étudiés. Cette notion d'autonomie négociée permet de caractériser les rapports entre pouvoir politique et police par l'idée d'interdépendance entre

l'un et l'autre, obligeant les acteurs impliqués dans la conduite des politiques publiques à trouver une entente pour mener les changements.

Ces processus de négociation marqués par l'ambiguïté dont les dynamiques alternent entre la subordination et l'autarcie, montrent que ces acteurs adaptent leurs relations aux différents contextes que nous avons étudié, pour mettre en œuvre d'abord une définition spécifique de l'efficacité policière dans le contexte transitionnel (1990-1994), et après de la performance policière, d'abord associée au processus de modernisation de la police chilienne (1994-2010) et ensuite aux dispositifs de management par résultats (2010-2014).

Ces définitions sont conditionnées par les enjeux auxquels les acteurs concernés sont confrontés dans chaque contexte particulier, par les effets recherchés dans la conduite des politiques publiques, ainsi que par les cibles qu'ils vont définir comme prioritaires. Dans la période transitionnelle la notion d'efficacité ressortant des relations entre pouvoir politique et police se prolonge tout au long de la chaîne pénale montrant un souci croissant du gouvernement pour démanteler les groupes radicalisés protagonistes de la violence politique dans ce contexte post-autoritaire.

Dans la période de modernisation des Carabiniers, la conception de la performance policière qui ressort des relations entre pouvoir politique et police est caractérisée par sa portée, en intégrant le contrôle de gestion et l'évaluation des politiques policières dans le management de la performance. Finalement, durant le gouvernement Piñera l'effet recherché par le pouvoir politique portant sur une amélioration du contrôle des appareils policiers, produit une notion de la performance policière restreinte aux outputs de la police (faits constatés et arrestations).

Ces différents contextes et les mouvements d'adaptation constante desdits rapports nous montrent que l'hypothèse de l'ambiguïté pourrait être féconde à l'heure de caractériser les rapports entre pouvoir et police dans d'autres contextes. Plus précisément, ce concept permet de caractériser lesdits rapports par une interdépendance accrue entre pouvoir politique et police, assimilable à bien des égards à la notion de « caution mutuelle » mise en avant par Jean Paul Brodeur. Sous le prisme d'une telle approche, cette notion d'autonomie négociée peut être vue comme une prolongation de l'hypothèse de l'ambiguïté, dans la mesure où le

chevauchement des relations entre acteurs politiques et policiers les pousse à négocier la conduite des politiques publiques dans le secteur policier.

Dans la première configuration nous analysons les interactions qu'entretiennent les acteurs policiers avec les responsables ministériels du premier gouvernement démocratique, après 17 ans de dictature. Dans un tel contexte, les échanges entre les deux groupes d'acteurs sont régies par les règles héritées de l'ancien régime. Dans un tel processus, nous nous sommes intéressés aux conceptions de l'efficacité policière mises en avant par ces acteurs pour faire face à la violence politique.

Ce contexte post-autoritaire (1990-1994) est marqué par la nécessité croissante des autorités civiles d'être efficaces dans la lutte contre les groupes radicalisés ayant décidé de prolonger la lutte armée. Il s'agit d'un enjeu majeur, dans la mesure où les autorités du gouvernement Aylwin se doivent d'être efficaces, dans le contrôle de la violence politique, en utilisant les règles de l'État de droit, afin de légitimer le nouveau régime contre celui de l'autoritarisme. Le succès de leur lutte contre les groupes subversifs constitue le facteur de neutralisation de l'émergence des discours autoritaires, qui souhaitent quant à eux mettre en marche les dispositifs imposés par la dictature, permettant aux forces armées et aux Carabiniers d'exercer un rôle politique.

Dans ce premier contexte « transitionnel post-autoritaire », nous observons dans un premier temps un engagement croissant des autorités civiles dans le changement des règles héritées de la dictature accordant à la police un rôle politique et une indépendance croissante des autorités civiles. Ces tentatives sont cependant bloquées par les acteurs politiques proches de la dictature, empêchant le gouvernement démocratique de réformer un tel cadre. C'est face à cette situation que les responsables ministériels du gouvernement de Patricio Aylwin vont mettre en marche des stratégies leur permettant de détourner lesdites règles autoritaires, telles que le conseil coordinateur de sécurité publique.

Ce dispositif administratif (le décret 363 de 1991), permet aux autorités politiques de coordonner les Carabiniers et la police d'Investigations à travers le ministère de l'Intérieur pour faire face au terrorisme. À ce stade, l'enjeu central consiste à prendre au plus vite le contrôle des appareils policiers dans un contexte post-autoritaire menacé par le retour des

discours autoritaires pour faire face à une telle conjoncture. Les acteurs militaires et de la droite politique proches au régime dictatorial revendiquent en effet l'utilisation de mécanismes antidémocratiques tels que le conseil de sécurité nationale introduit dans la constitution politique de 1980, accordant aux forces armées et aux Carabiniers un rôle politique pour instaurer les états d'exception leurs permettant de prendre le contrôle de la sécurité intérieure.

Autrement dit, pour renforcer le contrôle sur les forces de l'ordre, les autorités civiles vont mettre en place un dispositif juridique permettant au président de la République d'établir les directives à suivre par les Carabiniers et à la police d'Investigations de s'organiser en actions conjointes dans la lutte contre le terrorisme, à travers le ministère de l'Intérieur. Cette formule permet aux responsables ministériels chargés de mettre en œuvre un tel dispositif - le conseil coordinateur de la sécurité publique -, de prendre la main sur le management opérationnel de la police.

Dans une telle situation, les responsables civiles nourrissent l'ambition d'améliorer les capacités des forces de l'ordre pour désarticuler de telles organisations. Afin d'y parvenir, ils vont mettre en avant une conception de l'efficacité qui inclut des informations sur les arrestations des membres de telles organisations, leur importance dans les structures visées (les dirigeants), et encore sur leur condamnation et les peines qui leurs sont infligées. Tout cela constitue une notion de l'efficacité policière ayant des degrés importants de profondeur (Bouckaert et Halligan, 2007).

Cette conception de l'efficacité pénètre dans toutes les administrations du système pénal. Il s'agit d'accroître les capacités de l'action gouvernementale pour désarticuler les groupes radicalisés ayant décidé de prolonger la lutte armée dans ce contexte post-autoritaire. Cette conception de l'efficacité - qui incorpore tout le cycle de la réaction pénale - permet aux autorités civiles d'assurer la traçabilité de leur action, afin de garantir l'efficacité des règles régissant l'État de droit pour vaincre le terrorisme et légitimer le gouvernement démocratique.

Pour ce faire, les responsables gouvernementaux vont s'immiscer dans le management opérationnel des Carabiniers pour leur imposer une vision de leur efficacité à travers les

différents dispositifs intégrés dans le conseil coordinateur de sécurité publique, permettant aux hauts fonctionnaires ministériels d'exiger aux appareils policiers de rendre compte de leur rendement pour faire face à la violence politique. Ce faisant, ils leurs imposent une conception de leur efficacité qui intègre tous les organes du système pénale.

Sous une telle vision de l'efficacité policière, il ne s'agit pas seulement d'arrêter les membres des groupes radicalisés ayant choisi de prolonger la lutte armée. L'objectif recherché consiste en l'arrestation des dirigeants de tels groupes et de mener un travail pour désarticuler leurs structures. Pour s'y pendre, les responsables ministériels vont imposer à la police la réalisation d'un travail minutieux de suivi, permettant aux gouvernements d'obtenir des succès tout au long de la chaîne pénale.

Au regard des préconisations du NPM, proposant de séparer les fonctions stratégiques des fonctions opérationnelles afin d'améliorer la gestion du secteur public, nous observons dans cette conception pré-managériale de l'efficacité policière développée par ces deux groupes d'acteurs dans la période post-autoritaire de transition d'un régime à l'autre, une immixtion croissante des autorités civiles dans le management opérationnel des Carabiniers. Cela leur permet de mettre en avant des degrés renforcés d'efficacité pour affronter la réactivation de la violence politique dans ce contexte post-autoritaire, alors même que régissent des règles institutionnelles accordant à la police son indépendance face aux autorités civiles.

Toutefois, au-delà de ce comportement des Carabiniers, les élites sectorielles policières construisent en parallèle une autarcie croissante vis-à-vis des autorités civiles. Elles vont ainsi mener un travail minutieux de lobby auprès des partis de la droite politique, afin d'empêcher les changements proposés par le gouvernement démocratique portant sur le cadre institutionnel qu'elles ont-elles-mêmes conçu et mis en œuvre quand elles intégraient la junte militaro-policière entre 1977 et 1990 au sein de la commission « Ortúzar », chargée de rédiger la constitution autoritaire (CP de 1980).

Le maintien d'un tel cadre institutionnel leur confère d'amples marges de manœuvre dans leurs rapports avec les autorités civiles et leur permet par la suite de s'opposer aux orientations définies par le gouvernement dans leur plan de sécurité citoyenne visant à changer leur doctrine et leurs modes de fonctionnement et à mettre en place une première

conception de la performance policière proposant de renforcer les mécanismes de contrôle politique sur le management de la police. Malgré ce statu quo, les acteurs gouvernementaux et policiers vont réussir à produire des modes d'interaction de marchandage (Scharpf, 1997), leur permettant de mettre à l'écart les forces armées de la sécurité intérieure.

Cependant, à la fin du premier gouvernement démocratique, la mise à l'agenda du sentiment d'insécurité au niveau local sous le leadership de certains maires, et l'accroissement de la délinquance d'appropriation et de voie publique, favorise l'immixtion croissante des responsables ministériels sur les modes de fonctionnement de la police chilienne. Le plan de sécurité citoyenne est en fait un ambitieux programme de changement inspiré des préconisations managériales, provoquant chez les carabiniers un corporatisme croissant et un repli sur leur cadre institutionnel, leur conférant une indépendance grandissante sur ces questions à l'égard des pouvoirs publics.

Dans le deuxième contexte portant sur la modernisation des Carabiniers, les gouvernements démocratiques et les élites sectorielles policières tentent de démontrer que les Carabiniers améliorent leurs capacités pour répondre aux nouvelles demandes des populations pour plus de protection. Dans une telle configuration, l'effet politique recherché par ces acteurs est celui de mettre en avant les processus d'adaptation dans leurs conceptions du travail afin de pouvoir favoriser une orientation vers la prévention et la proximité. Cette nouvelle phase est marquée par un point d'inflexion, provoqué par le licenciement du général directeur de la police. Le ministre de la Défense National va ainsi réussir à changer les rapports de force au profit du pouvoir politique, en obligeant les Carabiniers à définir un plan de modernisation qu'il doit approuver.

Toutefois, malgré l'influence croissante des normes du *NPM*, le processus de modernisation des Carabiniers est caractérisé par l'immixtion grandissante des élites sectorielles policières dans la définition des orientations politiques, grâce à ce mouvement d'anticipation du pouvoir politique, leurs permettant de décliner les changements en proposant aux autorités civiles des productions préconçues cohérentes avec les orientations politiques qu'ils ont eux-mêmes influencé à décliner. Dans ce contexte, les élites sectorielles et les autorités civiles vont mettre en avant une conception de la performance policière montrant une police qui se modernise en s'adaptant aux demandes croissantes des citoyens pour leur octroyer plus de protection.

Cette conception de l'efficacité policière est caractérisée par une amélioration de sa portée, c'est-à-dire la dimension horizontale de la performance (Bouckaert et Halligan, 2007), en incorporant au système de contrôle de gestion une évaluation des effets du travail policier souhaités par les autorités civiles.

Il s'agit d'un système de management de la performance qui incorpore des indicateurs externes d'effet-impact, tel que les niveaux de victimation et d'insécurité ressentie par les populations. Mais aussi des indicateurs de résultats intermédiaires tels que la réduction des délits qui ne sont pas dénoncés en priorisant l'augmentation des faits constatés par la police. Et encore, l'accroissement des taux d'arrestations et de contrôle sur certains facteurs de risque liés à la délinquance et la violence, tout en pondérant les objectifs fixés par la hiérarchie avec les moyens dont dispose chaque unité de terrain leur permettant de répondre d'une manière différenciée aux demandes territoriales de sécurité (indice de couverture policière). Cette période est marquée par des degrés accrus de technicisation des rapports entre police et pouvoir politique.

Il s'agit d'un système caractérisé par d'importants degrés de sophistication. D'une part, il est le résultat d'un processus de réflexion des élites sectorielles sur les services de police qui intègrent des savoirs universitaires, permettant de mettre en place des instruments pour calculer l'offre et la demande de sécurité, ainsi qu'une sectorisation des commissariats pour rendre les agents de terrain responsables des résultats obtenus dans de telles unités territoriales. D'une autre part, il peut être aussi interprété comme un processus de négociation entre les autorités civiles et les hauts fonctionnaires des Carabiniers, nous permettant de rendre compte des dynamiques qui ont permis à la police chilienne de s'immiscer dans le management stratégique pour pouvoir conserver leur autonomie dans la déclinaison des changements.

Toutefois, en dépit des processus de négociation menant à la création du plan quadrant de sécurité préventive - la police de proximité chilienne - accompagnés d'une pléthore d'instruments managériaux permettant de soutenir la fonction policière pour le mettre en œuvre, cette période se caractérise également par des stratégies des élites sectorielles des Carabiniers, visant à minimiser le contrôle des autorités civiles dans la conduite des changements. Elle consiste à présenter à la fin de chaque gouvernement des productions

préfabriquées : l'une d'entre elles est le plan quadrant et ses successives améliorations. Cette stratégie leur permet de réduire les marges de manœuvre des responsables gouvernementaux sur la conduite des changements. Elle permet aussi aux Carabiniers d'augmenter leurs marges de manœuvre pour proposer à un nouveau gouvernement des adaptations à leurs projets propres, afin que ces derniers soient cohérents avec les orientations des nouvelles autorités politiques. Cette stratégie aide les Carabiniers à acquérir un contrôle sur les périodes d'incertitude.

Enfin, le troisième contexte est marqué par le succès politique des autorités civiles pour contrôler les administrations policières, après le changement du cadre institutionnel de la police chilienne qui instaure le retour des Carabiniers sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. Le gouvernement de Sebastián Piñera (2010-2014) s'est engagé dans la campagne électorale à réduire l'insécurité, soucieux d'améliorer ses capacités pour contrôler les appareils policiers à travers les instruments managériaux. Dans une telle situation, nous observons des tentatives accrues, de la part des autorités civiles, pour imposer leurs orientations politiques aux Carabiniers. Les responsables gouvernementaux vont ainsi tenter de s'immiscer de plus en plus fortement dans la déclinaison même des changements, afin de s'assurer de pouvoir contrôler directement le système de management par résultats au sein même des Carabiniers.

Toutefois, la conception de la performance policière mise en avant par les autorités civiles est beaucoup moins profonde que celle qui avait été déclinée par le premier gouvernement démocratique, et a une portée plus restreinte que celle mise en place par la configuration précédente. Les indicateurs mobilisés dans cette conception de la performance policière, où le pouvoir politique cherche à se légitimer par l'efficacité qu'il met en avant pour contrôler les administrations policières, sont construits à partir des statistiques administratives produites par les propres Carabiniers. Le taux des faits constatés par la police est ici considéré comme un indicateur de résultat et le nombre d'arrestations comme un indicateur de son efficacité.

Cette vision de la performance institue le dispositif prioritaire permettant au pouvoir politique de contrôler le management de la performance au sein des Carabiniers, à savoir les réunions de performance. Ce dispositif lui permet de piloter les résultats obtenus à tous les échelons

de l'administration policière. Toutefois, il se montre particulièrement efficace pour contrôler le management de la performance des unités de terrain en les comparant les unes avec les autres (*benchmarking*) pour pouvoir leur imposer une conception de la performance qui s'inscrit dans une métaphore de la prouesse sportive, enjoignant de manière permanente aux commissariats de dépasser les résultats obtenus.

Au regard de ces trois configurations, nous pouvons conclure que la performance est un concept polysémique très dynamique, qui évolue dans le temps selon les enjeux mis en avant dans chaque contexte étudié, les effets recherchés par les acteurs politiques et policiers impliqués dans les changements, ainsi que les cibles qu'ils vont prioriser. Toutefois, les Carabiniers du Chili démontrent qu'ils peuvent combiner plusieurs des instruments mis en avant dans chaque configuration. Cela se matérialise dans l'utilisation des fiches situationnelles et des feuilles de route dans les bureaux opérationnels au sein des unités de terrain, leur permettant de cadrer les comportements des agents de terrain, en adaptant ses dispositifs aux différentes exigences imposées par la hiérarchie et le pouvoir politique.

Cette recherche sur les Carabiniers du Chili montre ainsi la pertinence d'analyser les relations qu'entretiennent les autorités civiles et les élites sectorielles si l'on souhaite appréhender la conduite des politiques publiques dans le secteur policier. Les trois configurations analysées font apparaître qu'il est utile d'analyser en profondeur ces relations, pour mieux comprendre les conceptions de la performance policière qui en découlent.

Dans la première configuration, l'immixtion croissante du pouvoir politique dans le management opérationnel de la police permet aux autorités civiles de lui imposer une conception de l'efficacité policière qui garantit leur efficacité dans la lutte contre le terrorisme. Dans la deuxième configuration, les processus de négociation mis en œuvre par les responsables ministériels et les élites sectorielles visent une légitimation et se caractérise par l'utilisation d'instruments managériaux sophistiqués donnant une image « moderniste » des changements. Ils apportent un éclairage sur une technicisation grandissante des relations entre pouvoir politique et police. Dans la troisième configuration, en revanche, le gouvernement désire démontrer un succès croissant des instruments de contrôle de la performance sur les administrations policières, s'inscrivant dans un mouvement de

politisation des rapports entretenus entre police et pouvoir politique (Lascoumes et Le Gales, 2005).

Ces trois contextes font apparaître que les conceptions de la performance policières ne sont pas le résultat d'une imposition unilatérale des autorités civiles ni d'une administration policière qui se veut autarcique. Elles sont plutôt le résultat d'un processus de négociation entre autorités civiles et élites sectorielles dont les rapports de forces varient selon chaque contexte, cela malgré les règles autonomiques héritées de la dictature régissant la police chilienne. Ces processus de négociation montrent tantôt une emprise grandissante du pouvoir politique sur les tâches stratégiques et opérationnelles, tantôt une emprise grandissante des élites sectorielles sur ces deux fonctions. Cette ambiguïté entre autarcie et subordination, pour caractériser les relations entre pouvoir politique et appareils policiers, met en lumière la pertinence de cette étude de cas, puisqu'elle apporte des éléments qui permettent de mettre en tension les thèses couramment utilisées pour caractériser les rapports entre les uns et les autres dites d'insularité et d'instrumentalité.

Cependant, notre recherche a une portée intermédiaire, dans la mesure où les éléments empiriques que nous avons recueillis et analysés, pour mettre à l'épreuve des faits l'hypothèse de Brodeur - portant sur l'ambiguïté des relations entre pouvoir politique et police - ne se confirmerait peut-être pas dans d'autres contextes. Dans une telle situation, nous suggérons de continuer à approfondir l'étude des relations entre gouvernement et appareil policier dans le but de mieux comprendre la conduite des politiques publiques dans le secteur policier, sous le prisme d'une perspective qui met en avant leur interdépendance, les obligeant ainsi à interagir en arrivant à une entente pour mener les changements.

Finalement, au regard des émeutes d'octobre 2019, où la police chilienne a été accusée de graves violations des droits de l'homme par les organismes internationaux spécialisés en la matière, il est essentiel de porter une réflexion critique sur les éléments incorporés dans la conception de la performance policières. Si cette question est un enjeu politique qui permet aux acteurs du débat public de s'approprier de ce que fait la police et comment elle doit s'y prendre pour y parvenir, nous avons montré que ces éléments sont conditionnés, en grande partie, par les rapports qu'entretiennent les autorités civiles avec les élites sectorielles policières. Il apparaît dès lors prioritaire d'intégrer parmi les questions à traiter dans les

interactions entre les uns et les autres, la protection des personnes et la qualité des services rendus auprès des usagers.

Dans le contexte chilien, la plupart des indicateurs privilégiés pour mesurer l'efficacité policière portent désormais sur le renforcement des capacités des forces de l'ordre pour faire face efficacement aux phénomènes délinquants. Pour pouvoir élargir cette conception réductrice de la performance policière, il est indispensable d'intégrer la question de la légitimité et de la confiance du public. Cette discussion, telle qu'elle est proposée par Sébastien Roché (2016), doit mettre en avant la défense des valeurs supérieures de la démocratie telles que l'impartialité et les droits de l'homme (Roché, 2016, 1).

BIBLIOGRAPHIE

ÁGUILA, Ernesto et MALDONADO, Carlos. Orden público en el Chile del siglo XX : trayectoria de una policía militarizada, In Waldmann, Peter (Coord.), *Justicia en la calle : ensayos sobre policía en América Latina*. Konrad Adenauer Stiftung/Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano/Institut für Spanien und Lateinamerikastudien, Universität Augsburg-Isar/ Biblioteca Jurídica Diké, Medellín, Colombia, 1996, pp. 75-98, [consulté le 01/02/2019]. Disponible à l'adresse : https://www.academia.edu/28658445/Orden_p%C3%BAblico_en_el_Chile_del_siglo_XX_Trayectoria_de_una_polic%C3%ADa_militarizada_Konrad_Adenauer_Stiftung_1996

ACEVEDO, J.P. “Crimen y castigo” en el Chile democrático : la derecha y la seguridad ciudadana en los noventa. 1990-1994. *Revista Divergencia*, 2016, Année 5, N° 7, p. 65-78. ISSN 0719-2398

BARDIN, Laurance. *L'analyse de contenu*. Puf. Paris : Presse Universitaire de France, 1977. Quadrige Manuels. ISBN : 978-2-13-056027-2

BEDOYA, M.R. Las potencialidades del institucionalismo histórico centrado en los actores para el análisis de la política pública. Contingentes de trabajadores extranjeros en España. *Estudios Políticos* [en ligne]. Juillet-décembre, 2009, N°35, p. 33-58, [consulté le 10/11/2020] ; ISSN 0121-5167. Disponible à l'adresse : http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672009000200003

BEZES, Philippe. Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management. *Informations sociales* [en ligne]. 2005 Vol. 6, N°126, p. 26-37, [consulté le 07/08/2019] ; DOI : 10.3917/inso.126.0026. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2005-6-page-26.htm>

BEZES, Philippe. Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008). [en ligne]. PUF. Paris : Presses Universitaires de France, 2009. [Consulté le 13/12/2015]. Le Lien social. ISBN : 9782130558132. DOI : 10.3917/puf.bezes.2009.01. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/reinventer-l-etat--9782130558132.htm>

BLANCO, Javiera. Focalización y orientación a los problemas. Ministerio de Defensa, Subsecretaría de Carabineros, 2008.

BOENINGUER, Edgardo. *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*. Andrés Bello. Santiago du Chili : Éditorial Andrés Bello, décembre 1997. ISB 956-13-152-1.

BONELLI, Laurent. Les modernisations contradictoires de la police nationale. In *Willy Pelletier éd., L'État démantelé. Enquête sur une révolution silencieuse* [en ligne]. Paris : La Découverte, « Cahiers libres », 2010, 8, p. 102-117, [consulté le 09/06/2014]. DOI : 10.3917/dec.bonel.2010.01.0102. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/l-etat-demantele--9782707160195-page-102.htm>

BONNER, Michelle. The Politics of Police Image in Chile. *Journal of Latin American Studies* [en ligne]. Novembre 2013, Vol. 45, p. 669-694, [consulté le 08/10/2021] ; DOI : 10.1017/S0022216X13001168. Disponible à l'adresse : http://journals.cambridge.org/abstract_S0022216X13001168

_____. What democratic policing is ... and is not. *Policing and Society* [en ligne]. Octobre 2020, Vol. 30 (9), p. 1044-1060, [consulté le 09/09/2021] ; DOI : 10.4000/books.pum.13617. Disponible à l'adresse : <https://doi.org/10.1080/10439463.2019.1649405>

BONNER, Micelle et DAMMERT Lucía. Constructing police legitimacy during protests: frames and consequences for human rights. *Policing and Society* [en ligne]. Juillet 2021, p. 1-17, [consulté le 15/08/2021] ; DOI : 10.1080/10439463.2021.1957887. Disponible a l'adresse : <https://doi.org/10.1080/10439463.2021.1957887>

BOURGUIGNON Annick. Sous les pavés la plage... ou les multiples fonctions du vocabulaire comptable : l'exemple de la performance. *Comptabilité Contrôle Audit* [en ligne]. 1997/1 (Tome 3), p. 89-101, [consulté le 01/06/2019] ; DOI : 10.3917/cca.031.0089. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-comptabilite-contrôle-audit-1997-1-page-89.htm>.

BORQUEZ, Gabriel, 2019. Los dispositivos de “seguridad ciudadana” en la democracia capitalista-neoliberal de Chile : control social y subversión política (1990-1994). Mémoire Master II. Histoire. Santiago du Chili : Universidad Académia.

BOUQUIN, Henri. GESTION FINANCIÈRE - Contrôle de gestion -. Encyclopædia Universalis [en ligne], [consulté, 10/12/2019]. Disponible à l'adresse : <https://www.universalis.fr/encyclopedie/gestion-financiere-controle-de-gestion/>

BRODEUR Jean-Paul. Les visages de la police. Pratiques et perceptions [En ligne]. PUM. Montréal : Presses de l'université de Montréal, juillet 2018. [Consulté le 07/11/2018]. Paramètre. DOI : 10.4000/books.pum.13617. Disponible à l'adresse : <https://books.openedition.org/pum/13617?lang=es>

BOSTON, J., MARTIN, J., PALLOT, J. et WALSH, P. Public Management : The New Zealand Model. *Social Policy Journal of New Zealand Te Puna Whakaaro* [en ligne]. Juillet 1996, Issue 06, [consulté le 29/12/2019] ; ISSN-1177-9837. Disponible à l'adresse : <https://www.msd.govt.nz/about-msd-and-our-work/publications-resources/journals-and-magazines/social-policy-journal/spj06/06-public-management-the-new-zealand-model.html>

BOUCKAERT, Geert et HALLIGAN, John. Managing performance. International comparisons [en ligne]. T&F, Londres : Taylor & Francis Group, 2007. [Consulté le 10/16/2010]. Routledge. ISBN 0-203-93595. DOI : <https://doi.org/10.4324/9780203935958>. Disponible à l'adresse : <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9780203935958/managing-performance-geert-bouckaert-john-halligan>

BURGOS, Jorge et TUDELA, Patricio. Seguridad ciudadana en Chile : los desafíos de la participación y la modernización para una política pública. In *Seguridad ciudadana ¿ Espejismo o realidad ?* Quito, Équateur : Fernando Carrión Edts., 2002, p.475-502 [Consulté le 07/09/2018]. FORO FLACSO Équateur. ISBN 9978670696. Disponible à l'adresse : <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/45069.pdf>

BUSRAMANTE, Sandra, 2011. Metodología para el rediseño de los cuadrantes utilizados por carabineros de Chile en el plan cuadrante de seguridad preventiva. Mémoire. Ingénierie civile. Santiago du Chili : Facultad de ciencias físicas y matemáticas, departamento ingeniería industrial : Universidad de Chile, 117 pages.

CANDINA, Azún. Carabineros de Chile : una mirada histórica a la identidad institucional. In Dammert et Bailey (coord.) *Seguridad y reforma policial en las Américas : Experiencias y desafíos*. SIGLO XXI. Buenos Aires Argentine : SIGLO XXI Éditeurs, 2005, p.145-167. ISBN 968-23-2605-2

CARABINIERS DU CHILI. Nuevo Manual operativo del plan cuadrante de seguridad preventiva. 14 septembre 2010. Orden general : 001960. Disponibles à l'adresse : <https://www.carabineros.cl/transparencia/og/og1960.pdf>

CARABINIERS DU CHILI. Sistema integrado de información y control de gestión estratégico. Capitulo IX : Manual Usuario S.I.I.C.G.E. 2011

CARABINIERS DU CHILI. Manual operativo del plan cuadrante de seguridad preventiva. 26 novembre 2018. Orden general : 002618.

_____. Plan Estratégico Institucional 1996, B/O. 3626.

_____. Plan Estratégico Institucional 2001-2005, B/O. 3827.

_____. Plan anual de Gestión 2002, B/O. 3898.

_____ . Plan anual de Gestión 2003, B/O. 3956.

_____. Plan anual de Gestión 2004, B/O. 4007.

_____. Plan Estratégico Institucional “Bicentenario”, 2006-2009, B/O. 4137.

_____. Plan Estratégico Institucional 2010-2014, B/O. 4326.

CARMONA, CARLOS. Las reformas a la Constitución entre 1989 y 2013. *Revista de derecho público* [en ligne]. 2014, número spécial mars, p.57-81, [consulté le 01/10/2019] ;

DOI : 10.5354/0719-5249.2014.31676. Disponible à l'adresse : <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/31676>

CASANUEVA, Pedro, ORTIZ, Luis. Departamento de telecomunicaciones. *Hitos Institucionales Tomo I* (publication du corps des ex-généraux des Carabiniers), 2011, p. 47-91. Registre intellectuel N°264001, Santiago du Chili.

CAVALLO, Ascanio. *La historia oculta de la transición. Memoria de una época 1990-1998*. Grijardo. Santiago du Chili : Editorial Grijardo S.A, novembre 1998. Hojas nuevas. ISBN 956-258-075-k.

Centro de estudios en seguridad ciudadana (CESC). Rapport : Informe final corregido estudio sistematización del sistema táctico de análisis delictual STAD. Université du Chili, 2014.

CHAKRABARTI, Shami. A Thinning Blue Line ? Police Independence and the Rule of Law. *Policing* [en ligne], Vol. 2, N°3, p. 367–374 [consulté le 01/02/2020] ; DOI : doi:10.1093/police/pan052. Disponible à l'adresse : <https://academic.oup.com/policing/article-abstract/2/3/367/1458691>

CHRISTENSEN, Tom et LÆGREID, Per. La nueva administración pública : el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa. *Gestión y Política Pública* [en ligne]. Janvier, 2001, Vol. 52 (2), p. 55-100, [consulté le 18/11/ 2010] ; DOI : 10.21874/rsp.v52i2.306. Disponible à l'adresse : https://www.researchgate.net/publication/26461838_La_nueva_administracion_publica_el_equilibrio_entre_la_gobernanza_politica_y_la_autonomia_administrativa

COCIÑA, Matías et Toro, Sergio. Los *think tanks* y su rol en la arena política chilena. In *Dime a quién escuchas ... : think tanks y partidos políticos en América Latina*. Lima, Pérou : Enrique Mendizabal & Kristen Sample, 2013, p. 98- 126. ISBN : 978-91-85724-73-4

COCKROFT, Toom. Golden Ages, Red Herrings and Post-Keynesian Policing. Understanding the Role of Police Culture in the Police Professionalism Debate. *Nordisk*

politiforskning [en ligne]. 2015, Vol. 2, N°2, p.183–196, [consulté le 06/01/2020] ; ISSN 1894-8693. Disponible à l'adresse : <https://eprints.leedsbeckett.ac.uk/id/eprint/1445/>

CONTRERAS, Pablo, MONTERO, Ricardo et SALAZAR, Sebastián. Carabineros y autonomía policial en Chile : Una aproximación legal-institucional. *Revista de derecho público* [en ligne]. 2021, N° 94, premier semestre, p. 69-97, [consulté le 05/09/2021] ; DOI : 10.5354/0719-5249.2021.64241. Disponible à l'adresse : <https://revistaderechopublico.uchile.cl/>

CONTRERAS, Pablo et SALAZAR, Sebastián. Desconstitucionalizar para democratizar: Las Fuerzas Armadas y las Policías en la Nueva Constitución. *Revista de Ciencia Política* [en ligne]. 2020, Vol. 58, N°1, p. 11-34, [consulté le 06/02/2021] ; SSN 0716-1077. Disponible à l'adresse : <https://revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/view/61560>

CORTÉS, Sergio. El análisis de las políticas públicas en alemania. Desarrollo y perspectivas. *Ciencia política* [en ligne]. Janvier- juin 2008, N°5, p. 96-113, [consulté le 07/01/2020] ; ISSN-e 1909-230X. Disponible à l'adresse : <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3663438>

CRANK, John et Langworthy, Robert. Institutional Perspective on Policing. *Law and Criminology*, 1992-1993, Vol. 83, N°2, p.338-363. ISSN 0091-4169/92/8302-0338.

DAMMERT, Lucía. Reforma policial en América Latina. *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano* [en ligne]. 2005, N°12, p. 53-64, [consulté le 06/10/2020] ; ISSN : 1575-4227. Disponible à l'adresse : <https://www.redalyc.org/pdf/520/52001205.pdf>

_____. *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. FC. Quito, Équateur : Fernando Carrión Edts., novembre 2007. Ciudadanía y violencias, Vol 2. ISBN : 978-9978-67-137-5

_____. El desafío del liderazgo civil en la seguridad pública. *Pensamiento iberoamericano* [en ligne]. 2008, N°2, p. 187-203, [consulté le 12/08/2019] ; ISSN 0212-0208. Disponible à l'adresse : <https://dialnet.unirioja.es/revista/7870/A/2008>

_____. El dilema de Chile : confianza en la policía y desconfianza ciudadana. *Segurança pública* [en ligne]. Février 2013, Vol. 7, N°1, p. 24-39, [consulté le 03/05/2019]. Disponible à l'adresse : <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/203>

_____. Confianza en la policía en Chile. Un arma de doble filo. *Civitas* [en ligne]. 2016, Vol. 16, n. 4, p. 575-594, [consulté le 08/11/2019] ; DOI : <http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2016.4.00000>. Disponible à l'adresse : <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/24334>

DAMMERT, Lucía et BAILEY, John. ¿Militarización de la Seguridad Pública en América Latina ? *Foreing Affairs Latinoamérica* [en ligne]. Mai 2007, Vol. 7, p. 61-70, [consulté le 04/06/2019] ; Disponible à l'adresse : <http://www.foreignaffairs-esp.org/20070401faenespessay070207/lucia-dammert-john-bailey/militarizacion-de-la-seguridad-publica-en-america-latina.html>

DAMMART, Lucía et BAILEY, John. Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina. *Revista fuerzas armadas y sociedad* [en ligne]. Juin 2005, Vol. 19, N°1, p. 133-152, [consulté le 19/10/2018]. Disponible à l'adresse : [https://www.researchgate.net/publication/320164657 Reforma policial y participacion militar en el combate a la delincuencia Analisis y desafios para America Latina](https://www.researchgate.net/publication/320164657_Reforma_policial_y_participacion_militar_en_el_combate_a_la_delincuencia_Analisis_y_desafios_para_America_Latina)

DAMMERT, Lucía et BAILEY, John. *Seguridad y reforma policial en las Américas : Experiencias y desafíos*. SIGLO XXI. Buenos Aires, Argentine : SIGLO XXI Éditeurs, 2005. ISBN 968-23-2605-2

DE MAILLARD, Jacques. Réformes des polices dans les pays occidentaux. Une perspective comparée. *Revue française de science politique* [en ligne]. 2009/6 (Vol. 59), p. 1197-1230, [consulté le 10/15/2010] ; DOI : 10.3917/rfsp.596.1197. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2009-6-page-1197.htm>

_____. Faire parler les policiers. Retour sur deux enquêtes par observations et entretiens. *Sociology, Gender studies & cultural studies* [en ligne]. Octobre, 2019, Volume 144 N° 1, p.

76-98, [consulté le 09/11/2020] ; Doi.org/10.1177/0759106319854191. Disponible à l'adresse : <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0759106319854191>

_____. Diffusion des logiques néo-managériales et organisations policières. Les régimes de performance à Paris et Londres. *Revue française de sociologie* [en ligne]. 2020/1 (Vol. 61), p. 109-134, [consulté le 06/07/2021] ; DOI : 10.3917/rfs.611.0109. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-sociologie-2020-1-page-109.htm>

DE MAILLARD, Jacques et SAVAGE, Stephen. Comparing performance: the development of police performance management in France and Britain. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy* [en ligne]. Décembre 2012, 22(4), p. 363-383, [consulté le 05/05/2017] ; DOI :10.1080/10439463.2012.718777. Disponible à l'adresse : <http://www.tandfonline.com/loi/gpas20>

DE MAILLARD, Jacques, DOUILLET Anne-Cécile et ZAGRODZKI, Mathieu. Une centralisation renforcée par le chiffre ? Les effets contradictoires des indicateurs chiffrés dans la police nationale en France. *Politique & management public* [en ligne]. 2014, (Vol. 31-4), p. 421-442, [Consulté le 08/07/2018] ; ISBN 978-2-7430-2056-9. Disponible à l'adresse : <https://journals.openedition.org/pmp/7169>

DE MAILLARD Jacques, KÜBLER Daniel. Analyser les politiques publiques [en ligne]. PUG. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 2016. [Consulté le 20/12/2017]. « Politique en + ». ISBN : 9782706124082. DOI : 10.3917/pug.kuble.2016.01. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/analyser-les-politiques-publiques--9782706124082.htm>

DELLEY, Jean-Daniel. Nouvelle gestion publique. Quand l'État se donne les moyens de son action. In *Nouvelle gestion publique chances et limites d'une réforme de l'administration*. Genève : CETEL, 1997, Travaux CETEL; 48. Disponible a l'adresse : <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:4944>

DUVAUCHELLE, Mario. *Las fuerzas armadas y Carabineros de Chile : su regulación constitutional y orgánica constitucional*. EJCH. Santiago du Chili : Éditorial Jurídica de Chile, 1994. Manuales jurídicos, N°103. ISBN : 9561010763.

EPSTEIN, David et O'HALLORAN, Sharyn. Administrative Procedures, Information, and Agency Discretion. *American Journal of Political Science* [en ligne]. 1994, Vol. 38, N°3, p. 697-722, [consulté le 05/02/ 2019] ; DOI : <https://doi.org/10.2307/2111603>. Disponible à l'adresse : <https://www.jstor.org/stable/2111603>

_____. Asymmetric Information, Delegation, and the Structure of Policy-Making.

Journal of Theoretical Politics [en ligne]. 1999, Vol. 11(1), p.37-56. [consulté le 06/11/2020] ; DOI :10.1177/0951692899011001002. Disponible à l'adresse : <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0951692899011001002>

Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC),. Instituto Nacional de Estadísticas. Disponible à l'adresse : <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/seguridad-publica-y-justicia/seguridad-ciudadana>

ESEQUIEL, Mario. 2004. Aproximación al concepto de Seguridad Nacional. Mémoire. Droit. Valdivia, Chili. Université Australe du Chili, Faculté de droit.

Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, 2006. Disponible à l'adresse : <https://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/chile/politicas/sumate.pdf>

DE VISSCHER, Christian. Autorités politiques et haute administration : une dichotomie repensée par la NGP ? *Revue internationale de politique comparée* [en ligne]. 2004/2 (Vol. 11), p. 205-224 [consulté le 18/12/2018] ; DOI : 10.3917/ripc.112.0205. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2004-2-page-205.htm>

DE VISSCHER, Christian. VARONE, Frédéric. La nouvelle gestion publique “en action”. *Revue internationale de politique comparée* [en ligne]. 2004/2 (Vol. 11), p. 177-185 [Consulté le 15/10/2013] ; DOI : 10.3917/ripc.112.0177. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2004-2-page-177.htm>

DIDIER, Emmanuel. « Compstat » à Paris : initiative et mise en responsabilité policière. *Champ Pénal* [en ligne]. 2011, VOL. VIII, [consulté le 28/12/2013],

DOI.org/10.4000/champpenal.7971. Disponible à l'adresse :
<https://journals.openedition.org/champpenal/7971>

_____. Globalization of Quantitative Policing: Between Management and Statactivism. *Annual Review of Sociology* [en ligne]. 2018, Vol. 44, p.515-534, [consulté le 30/11/2020] ; DOI.org/10.1146/annurev-soc-060116-053308. Disponible à l'adresse :
<https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-soc-060116-053308>

DUPONT, Benoît. Évaluer ce que fait la police : l'exemple australien. *Criminologie* [en ligne]. 2003, Vol. 36 (1), p. 103-120, [Consulté le 03/04/2011] ; DOI :

<https://doi.org/10.7202/006555>. Disponible à l'adresse :
<http://benoitdupont.openum.ca/files/sites/31/2015/07/Dupont-evaluerlapolice.pdf>

_____. La technicisation du travail policier : Ambivalences et contradictions internes. *Criminologie* [en ligne]. 2004, Vol. 37(1), p. 107-126, [consulté le 06/07/2019] ; DOI

<https://doi.org/10.7202/008719>. Disponible à l'adresse :
<https://www.erudit.org/fr/revues/crimino/2004-v37-n1-crimino732/008719ar/>

ERICSON, Richard. *Reproducing Order: A Study of Police Patrol Work*. Toronto : University of Toronto Press, 1982. ISBN-13 : 978-0802064752

ESPRIÚ, Alejandro. Estudio de caso: Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva en Chile. Iniciativa centroaméricain del sector privado. México D.F. Décembre, 2013. Disponible à l'adresse :

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1B8DCC02C5BE5D9B05257E75007C8783/\\$FILE/Caso-Plan-Cuadrante-Version-final-Alejandro-Espriu.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1B8DCC02C5BE5D9B05257E75007C8783/$FILE/Caso-Plan-Cuadrante-Version-final-Alejandro-Espriu.pdf)

ETERNO, J.A. et SILVERMAN, E.B. Understanding Police Management : A Typology of the Underside of Compstat. *Professional issues in criminal justice* [en ligne]. janvier 2010, Vol 5(2 & 3) [consulté le 20/10/2019]. Disponible à l'adresse :
<https://www.semanticscholar.org/paper/Understanding-Police-Management%3A-A-Typology-of-the-Eterno-Silverman/f2112b59024c81441a50bb5dc07d905baad33428>

FLOM, Hernán. Who protects whom? Politicians, police and the regulation of drug trafficking in argentina. *Working Paper of the Helen Kellogg Institute for International Studies* [en ligne]. Janvier 2018, N°426. Disponible à l'adresse : <https://kellogg.nd.edu/who-protects-whom-politicians-police-and-regulation-drug-trafficking-argentina>

_____. The Political Economy of Citizen Security : A Conceptual Framework. *Inter-American Development Bank*. Aout, 2018. DOI : <http://dx.doi.org/10.18235/0001237>. Disponible à l'adresse : <https://publications.iadb.org/en/political-economy-citizen-security-conceptual-framework>

FLISFISCH Ángel, ROBLEDO, Marco. Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile: un índice para el período 1990-2010. Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), Vitacura, 2012.

FRÜHLING, Hugo. Carabineros y consolidación democrática en Chile. *Pena y Estado. Revista Latinoamericana de política criminal*, 1998, v. 3, n. 3, p. 81-116.

_____. Participación Social y Prevención Delictual. In *Nociones de una Ciudadanía que Crece* [en ligne]. Santiago du Chili : Correa, Enrique et Noe, Marcela, Eds, 1998b, p. 245-263 [Consulté le 20/04/2014]. Serie libros FLACSO Chile. ISBN: 956-205-126-9. Disponible à l'adresse : <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/41609.pdf>

_____. Luces y sombras en la reforma policial latinoamericana. *Análisis Político* [en ligne]. 2002/Vol.2 année 3, p. 23-44, [consulté le 01/10/2015]. Disponible à l'adresse : https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=04f4ed81-0a94-bf76-04f8-aab0e3cbdbe9&groupId=275611

_____. La Policía en Chile : Los Nuevos Desafíos de Una Coyuntura Compleja. *Perspectivas*. 1999, Vol. 3 (1), p.63-90, Santiago du Chili : Université du Chili.

_____. Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto? *Documentos CESC* [en ligne]. 2003 [consulté le 06/06/2014]. Disponible à l'adresse : https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_policiacomunitaria.pdf

_____. Violencia y policía en América Latina. Cuidanía y violencias Vol 7 [en ligne]. FC Eds. Quito Ecuador : Fernando Carrión Eds, 2009. [Consulté le 12/09/2013]. ISBN : 978-9978-67-209-9. Disponible à l'adresse : <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/41254.pdf>

_____. Management indicators used by the Carabineros of Chile. *International Journal of Police Science and Management* [en ligne]. 2010, Vol. 12 No. 2, p. 155–169, [consulté le 17/11/2012] ; DOI : 10.1350/ijps.2010.12.2.182. Disponible à l'adresse : <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1350/ijps.2010.12.2.182>

GUNDHUS, Helene. Discretion as an Obstacle : Police Culture, Change, and Governance in a Norwegian Context. *Policing* [en ligne]. 2017, Vol. 11, N°3, p. 258-272, [consulté le 19/12/2019] ; DOI : <https://doi.org/10.1093/police/pax012>. Disponible à l'adresse : <https://academic.oup.com/policing/article-abstract/11/3/258/3069957?redirectedFrom=fulltext>

GARRETÓN, M.A. Problemas heredados y nuevos problemas en la democracia chilena. ¿Hacia un nuevo ciclo ? *Serie Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [en ligne]. 2009, Vol. IV [consulté le 12/01/2019]. Disponible à l'adresse : http://www.manuelantoniogarretón.cl/documentos/11_09/problemas_hereditados.pdf

GARRETÓN, M.A., GARRETÓN, Roberto. La democracia incompleta en Chile : La realidad de los rankings internacionales. *Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica* [en ligne]. 2010, Vol. 30, N°1. Disponible à l'adresse : <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/121545>

GODOY, Óscar. ¿Pueden las FF. AA. ser garantes de la democracia? *Estudios públicos* [en ligne]. 1996, N° 61, [Consulté le 07/12/2020]. Disponible à l'adresse : <https://www.cepchile.cl/cep/estudios-publicos/n-61-a-la-90/estudios-publicos-n-61/pueden-las-ff-aa-ser-garantes-de-la-democracia>

GOICIVIC, Igor. Transición y violencia política en Chile (1988-1994). *Ayer* [en ligne]. 2010, Vol. 79 (3), p. 59-86, [consulté le 18/10/2019] ; ISSN-e 2255-5838. Disponible à l'adresse : <https://www.jstor.org/stable/41326081>

_____. De la refundación dictatorial a la transición democrática. Chile, 1973-1994. *Historia Actual*[en ligne]. 2020, Vol. 52 (2), p. 85-100

GREENE, Pia et ILLANES ; Ignacio Delincuencia 1990-2005 : evaluación crítica y propuestas. *Liberté et développement (l&d)*. 2005, serie informe político

No 9.

GUILLÉN, Francesc, 2015. Modelos de policía y seguridad. Type de travail (thèse). Sciences Politiques. Barcelone, Espagne : université autonome de Barcelone, 481 pages.

HATHAZY, Paul. Expertos, burocratas y política en la transformación de carabineros de Chile. Communication présentée au XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009. Disponible à l'adresse : <https://www.aacademica.org/000-062/276>

_____. Fighting for a democratic police : National policing fields and the differential incorporation of public management and community policing in Argentina and Chile. Communication présentée au Second ISA Forum of Sociology, Conference paper 08/2012, DOI: 10.1163/15691330-12341271. Disponible à l'adresse : <https://www.researchgate.net/publication/268093888>

_____. Democratización y campo policial: Nuevos consensos, cambios estructurales y mutaciones organizacionales en las policías de Chile (1990-2005). *Civitas* [en ligne]. 2016, Vol. 16, n. 4, p. 595-617 [consulté le 08/01/2018] ; DOI: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2016.4.24142>. Disponible à l'adresse : <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/24142>

_____. Crafting public security : demilitarisation, penal state reform and security policy-making in post-authoritarian Chile. *Global crime* [en ligne], Février 2018, Vol. 19 (3-4), p.271-295, [Consulté le 15/11/2018] ; DOI: 10.1080/17440572.2018.1471991. Disponible à l'adresse : <https://doi.org/10.1080/17440572.2018.1471991>

HIDALGO, Paulo, 2011. Transición y consolidación democrática en Chile : el fin de un ciclo histórico. Thèse. Sciences politiques et sociologie. Madrid : Universidad Complutense de Madrid, 326 pages.

HOECKER, Loreto. El Problema de La Delincuencia y El Mercurio. Dans Cuadernos de la Unidad de Investigación Criminológica. 1993, Santiago du Chili, Chili: Gendarmería de Chile.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons ? *Public administration* [en ligne]. Mars 1991, Volume 69, Issue :1, p. 3-19, [Consulté le 25/08/2012] ; doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x. Disponible a l'adresse : <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

_____. Contemporary public management : a new global paradigm ? *Public policy and administration* [en ligne]. Juin 1995, Vol. 10 Issue : 2, p. 104-117, [Consulté le 22/01/2010] ; doi.org/10.1177/095207679501000208. Disponible à l'adresse : <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/095207679501000208>

_____. Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers : Reflections on the Tools of Government after Two Decades. *Governance* [en ligne]. Janvier 2007, Vol. 20, Issue1, p. 127-144, [Consulté le 28/05/2016] ; doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00347.x. Disponible à l'adresse : <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0491.2007.00347.x>

HOOD, Christopher et PETERS, Guy. The Middle Aging of New Public Management : Into the Age of Paradox ? *Public Administration Research and Theory* [en ligne]. Juillet 2004, Vol. J-PART 14, N° 3, p. 267-282, [Consulté le 29/06/2018] ; DOI : 10.1093/jopart/muh019. Disponible à l'adresse : <http://www.jstor.org/stable/3525837> Accessed: 09-06-2015 13:30 UTC

HOOD, Christopher et DUNLEAVY, Patrick. De la Administración Pública tradicional a la nueva gestión pública ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados. *Gestión y análisis de políticas públicas* [en ligne]. 1995, ISSN 1134-6035, N° 3, p. 105-114 [Consulté el 21/03/2011] ; DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.vi3.42>. Disponible à l'adresse : <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/42>

HUBER, John D. et SHIPAN, Charles R. Politics, Delegation, and Bureaucracy. *American Political Science Review* [en ligne]. 2011, Vol. 98, N°3, p. 1-20, [consulté le 23/10/2019] ; DOI: 10.1093 / oxfordhb / 9780199604456.013.0041. Disponible a l'adresse : <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001/oxfordhb-9780199604456-e-041>

HUBER, John D. et MCCARTY, Nolan. Bureaucratic Capacity, Delegation, and Political Reform. *American political science review* [en ligne]. Aout, 2004, Vol. 98, No. 3, p. 481-494, [consulté le 07/03/ 2019]. Disponible à l'adresse : <https://www.jstor.org/stable/4145342>

HUNEEUS, Carlos. La transición ha terminado. *Revista de Ciencia Política* [en ligne]. 1994, Vol. 16, N°1-2, p. 33-40, [consulté le 09/05/2020] ; ISSN 0716-1417. Disponible a l'adresse : <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/10797>

IH, Olivier. Objetividad de Estado. Sur la science de gouvernement des Chicago Boys dans le Chili de Pinochet. *Revue internationale de politique comparée* [en ligne]. 2012/3 Vol. 19, p. 67-88, [consulté le 07/10/2020]. DOI : 10.3917/ripc.193.0067. Disponible a l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2012-3-page-67.htm>

JOBARD, Fabien et DE MAILLARD Jacques. Chapitre 7 - De nouvelles stratégies de lutte contre la délinquance. In *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*, sous la direction de Jobard Fabien, de Maillard Jacques [en ligne]. Paris, Armand Colin, « U », 2015, p. 199-224 [Consulté le 12/11/2019]. DOI : 10.3917/arco.jobar.2015.01.0199. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/sociologie-de-la-police--9782200603502-page-199.htm>

LAZREG, Nordin, Décembre 2016. La circulation d'une idée : une cartographie des réseaux de politique publique autour de la sécurité citoyenne (thèse). Science Politique. Montréal : Université de Montréal, 203 pages.

LASCOUMES Pierre et LE GALES, Patrick. Gouverner par les instruments [en ligne]. PSP., Paris : Presses de Sciences Po, 2005, [Consulté le 10/10/2010]. Académique. ISBN : 9782724609492. DOI : 10.3917/scpo.lasco.2005.01. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/gouverner-par-les-instruments--9782724609492.htm>

LEAL, Francisco. La doctrina de seguridad nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales* [en ligne]. Juin 2003, ISSN: 1900-5180

LE GALES Patrick. Une révolution bureaucratique britannique ? Autonomie sans contrôle ou « freer markets, more rules ». *Revue française de sociologie* [en ligne], 2008/2 (Vol. 49), p. 301-330, [consulté le 17/03/2020] ; DOI : 10.3917/rfs.492.0301. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-sociologie-1-2008-2-page-301.htm>

LE DENIC, Thierry, septembre 2009. La Performance dans le secteur public : Outils, acteurs et stratégies L'expérience de la Ville de Paris. Mémoire Marter II. Paris : École des Mines de Paris, Paris X.

LEVY, René. La police française à la lumière de la théorie de la justice procédurale », *Déviance et Société* [en ligne], 2016/2 (Vol. 40), p. 139-164, [consulté le 16/01/2019] ; DOI : 10.3917/ds.402.0139. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-deviance-et-societe-2016-2-page-139.htm>

LOFTUS, B. Police culture in a changing world [en ligne]. OUP. Oxford University press. 2012. [Consulté le 02/03/200]. Clarendon Studies in Criminology. ISBN-13: 9780199560905. DOI:10.1093/acprof:oso/9780199560905.001.0001. Disponible à l'adresse : <https://oxford.universitypressscholarship.com/>

LOUBET DEL BAYLE, Jean-Louis. Police et politique. Une approche sociologique. Harmattan. Paris : Harmattan Éditeurs, 2006. ISBN-13 : 978-2296006867

MacSherry, Patrice. Los Estados depredadores. La Operación Condor y la guerra encubierta en América Latina. LOM. Santiago du Chili : LOM Éditeurs, 2009. ISBN : 978-956-00-0062-0

MANN, Patrice. Pouvoir politique et maintien de l'ordre. Portée et limites d'un débat. *Revue française de sociologie* [en ligne]. 1994, 35-3, p. 435-455, [consulté le 02/03/2019] ; DOI : 10.2307/3322214. Disponible à l'adresse : https://www.persee.fr/doc/rfsoc_0035-2969_1994_num_35_3_4343

MARCEL, Mario. Las opciones para la reforma del Estado en Chile. In. *Reforma del Estado, Volumen II : Dirección pública y compras públicas*. Santiago du Chili : Valdés Prieto, Salvador (Éditeur), septembre 2002, Centro de Estudios Públicos, p. 209-284. ISBN 956-7015-00-0

MATELLY, Jean-Hugue et MOUHANNA, Christian. *Police Des chiffres et des doutes*. MICHALON. Paris : Éditions Michalon, octobre 2007. ISBN : 978-2-84186-422-5

MAYNTZ, Renate et SCHARPF, Fritz. L'institutionnalisme centré sur les acteurs. *Politix* [en ligne]. 2001/3 (n° 55), p. 95-123, [consulté le 09/06/2019] ; DOI : 10.3406/polix.2001.1174. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-politix-2001-3-page-95.htm>

MAYORGA, Rogel, ALBERTO Javier, DEL VALLE, Carlos et NITRIHUAL, Luis. Concentración de la propiedad de los medios de comunicación en Chile. La compleja relación entre oligopolio y democracia. *Anagramas Rumbos y Sentidos de la Comunicación* [en ligne], Juillet-décembre 2010, Vol. 9, N°17, p. 131-141, [consulté le 19/10/2019] ; ISSN 2248-4086. Disponible à l'adresse : <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=491549024010>

MEDINA, Juanjo. *Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana*. Madrid : Edisofer et Editorial B y F, 2011. Actualidad criminológica y penal. ISBN: 9788415276043

MELLA, Marcelo. (2011). El pensamiento sobre la modernización y la democratización durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. *Revista de Estudios Politécnicos Tékhne*,

Instituto Politécnico do Cávado e do Ave [en ligne]. 2011, vol. IX, N° 15, p. 105-132, [consulté le 02/07/ 2020] ; ISSN: 1645-9911. Disponible a l'adresse : https://www.academia.edu/604713/El_pensamiento_sobre_la_modernizaci%C3%B3n_y_la_democratizaci%C3%B3n_durante_el_gobierno_de_Eduardo_Frei_Ruiz_Tagle

MERA Figueroa, Jorge. Seguridad Ciudadana, Violencia y Delincuencia. *Cuadernos de Análisis Jurídico*. 1992, Vol. 21. p. 11-25.

MINISTERE DE L'INTÉRIEUR DU CHILI. Chile Seguro: Plan de seguridad pública 2010-2014. Disponible à l'adresse : https://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/chile/politicas/chile_seguro.pdf

MINISTERE DES FINANCES DU CHILI. Dirección de presupuestos. Informe final de evaluación programa plan cuadrante de seguridad preventiva, 2007 et 2014. Disponible à l'adresse : <http://www.dipres.gob.cl/597/w3-article-139801.html>

MONTENEGRO, Germán. El desarrollo de la Inteligencia Criminal en la República Argentina : entre los condicionantes de la Seguridad Estatal y la militarización. In

ÁLVAREZ y GARRE (Coord.), *Políticas de Seguridad y Justicia Penal en Argentina*. Buenos Aires : Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, 2005, p. 122-126.

MOULIAN, Tomás. *Chile Actual: Anatomía de un mito*. LOM. Santiago du Chili : LOM Éditeurs et ARCIS, 1997. Colección sin norte. ISBN : 956-282-022-X

MOULIAN, Tomás. De la política letrada a la política analfabeta : La crisis de la política en el Chile actual y el "lavinismo". LOM. Santiago du Chili : LOM Éditeurs, 2004. ISBN : 9562826899

NARANJO, Enrique. Reformas a la Constitución chilena. *Revista de derecho público* [en ligne]. 2014, Numéro spécial Mars, p. 13-23 [consulté le 06/07/2020] ; DOI : 10.5354/0719-5249.2014.31672. Disponible à l'adresse : <https://revistas.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/31672>

NOGUEIRA, Humberto. La evolución político-constitucional de Chile 1976-2005. *Estudios constitucionales*. 2008, Année 6, N°2, p. 325-370. ISSN : 0718-0195.

MONJARDET, Dominique. Ce que fait la police. *Sociologie de la force publique* [en ligne]. Paris : Éditions la découverte, 1996 [Consulté le 07/10/2011]. Textes à l'appui. Sociologie. ISBN 2-7071-2552-0. Disponible à l'adresse : https://www.editionsladecouverte.fr/ce_que_fait_la_police-9782707125521

_____. Comment apprécier une politique policière ? Le premier ministre Sarkozy (7 mai 2002–30 mars 2004). *Sociologie du travail* [en ligne]. Avril-Juin 2006, Vol. 48 - n° 2p. 188-208, [consulté le 22/02/2013] ; Doi.org/10.4000/sdt.24005. Disponible à l'adresse : <https://journals.openedition.org/sdt/24005>

MUJICA, Rodrigo. La Seguridad Ciudadana en la opinión pública : Su Impacto en el diseño de políticas. In *Seguridad Ciudadana, Democracia y Participación*. Santiago du Chili : Ministerio del Interior, 1995, 23-38. Dirección de Seguridad Pública e Informaciones et Fondation Konrad Adenauer.

OVIEDO, Enrique. Percepción de inseguridad en la Ciudad : Entre lo imaginario y lo real. El Caso del Gran Santiago. In *Ciudad y Violencias en América Latina*. Quito, Équateur : Alcaldía de Cali y PGU- AL, 1994. F. Carrión M., A. Concha-Eastman et G. Cobo, Directeurs.

_____. Democracia y Seguridad Ciudadana en Chile. In *Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina* [en ligne]. Buenos Aires Argentine : CLACSO, 2002, p. 313-35 [Consulté le 02/04/2019]. Violencia y sociedad. ISBN 950-9231-81-9. Disponible a l'adresse : <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D3077.dir/briceno2.pdf>

_____. Modernización policial : el caso de Carabineros de Chile. *Urvio, revista latinoamericana de seguridad ciudadana* [en ligne]. Septembre, 2007, N°2, p. 71-84 [consulté le 11/07/2019] ; ISSN : 1390-369 : Disponible à l'adresse : <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/1434/1/04.%20Investigaci%C3%B3n.%20Modernizaci%C3%B3n%20policial...%20Enrique%20Oviedo.pdf>

OCQUETEAU, Frédéric et SCHLOSSER, Jean-Michel. La fin d'un modèle de sécurité publique à la française. CESDIP. *Cahiers de la sécurité et de la justice* consacré à l'extrémisme violent et au désengagement de la violence. [en ligne]. 2019, issu du n°46 [consulté le 15/10/2020]. Disponible à l'adresse : <https://www.ihemi.fr/articles/la-fin-dun-modele-de-securite-publique-la-francaise>

OVIEDO, Enrique et RODRÍGUEZ, Alfredo. Santiago, una Ciudad con Temor. *Revista Panamericana de Salud Pública* [en ligne]. 1999, Vol. 5 (4/5), p. 278-85. Disponible à l'adresse : <https://www.scielosp.org/pdf/rpsp/1999.v5n4-5/278-285/es>

PESQUEUX, Yvon. La notion de performance globale. 5° Forum international ETHICS, Dec 2004, Tunis halshs-00004006. Disponible a l'adresse : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00004006/>

POLLITT, Christopher. Justification by Works or by Faith ? : Evaluating the New Public Management. *Evaluation* [en ligne]. 1995, Vol. 1(2), p. 133-154 [consulté le 17/09/2013] ; DOI : 10.1177/135638909500100202. Disponible à l'adresse : <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/135638909500100202>

PURENNE, Anaïk, AUST, Jérôme. Piloter la police par les indicateurs ? Effets et limites des instruments de mesure des performances. *Déviance et Société* [en ligne]. 2010/1 (Vol. 34), p. 7-28, [consulté le 10/12/2012] ; DOI : 10.3917/ds.341.0007. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-deviance-et-societe-2010-1-page-7.htm>

RAMOS, Marcela et GUZMAN, Juan A. *La Guerra y la Paz Ciudadana*. LOM. Santiago du Chili : LOM Éditeurs, 2000. ISBN : 0250-7161.

REINER, Robert. Policing a Postmodern Society. *The modern law review*. Novembre 1992, Vol. 55, N°6, p. 761-781. ISSN 0026-7961.

RENAUDIE, Olivier. Les rapports entre police et population au prisme du modèle français de police. *Revue générale du droit* [en line]. 2021, numéro 54000 [consulté le 25/11/2019]. Disponible à l'adresse : www.revuegeneraledudroit.eu/?p=54000

RITSERT, Rolf et PEKAR-MILICEVIC, Mirjam. New Public Management Reforms in German Police Services. *German Policy Studies* [en ligne]. 2009, Vol. 5, p.17-47, [consulté le 08/09/2019]. Disponible à l'adresse : https://www.researchgate.net/publication/335680155_New_Public_Management_Reforms_in_German_Police_Services/citation/download

ROACH, Kent. Balancing Police Independence and Political Responsibility for the Police: Some Recent Developments in Australia, Canada, and the UK. *Policing* [en ligne]. 2018, Volume 0, Number 0, p. 1–17, [consulté le 13/11/2020] ; DOI : <https://doi.org/10.1093/police/pay055>. Disponible à l'adresse : <https://academic.oup.com/policing/article-abstract/15/1/133/5071716?redirectedFrom=fulltext>

RIOS, Lautaro. La reforma de 2005 a la constitución chilena. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* [en ligne]. 2006, N° 10, p. 617-698, [consulté le 09/08/2019] ; ISSN 1138-4824. Disponible à l'adresse : <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2518694>

ROCHÉ, Sébastien. *La policía en democracia*. Rodio Universidad de Chile. Santiago de Chili : Ediciones Radio Universidad de Chile, 2019. ISBN : 978-956-398-730-0

_____. *De la police en démocratie*. GRASSET. Paris : Éditions Grasset & Fasquelle, 2016. ISBN : 978-2-246-80614-1

_____. Performance Management in France : A Police or an Electoral Issue ? *Policing* [en ligne]. 2008, Vol. 2, N° 3, p. 331–339 [consulté le 11/12/2019] ; DOI: 10.1093/police/pan032. Disponible à l'adresse : <https://academic.oup.com/policing/article-abstract/2/3/331/1450003?redirectedFrom=fulltext>

_____. Chapitre 10. Les politiques de sécurité intérieure. Une approche technicienne, une efficacité douteuse. In Jacques de Maillard éd., *Politiques publiques 3. Les politiques publiques sous Sarkozy*. Paris, Presses de Sciences Po, 2012, p. 237-258 [Consulté le

06/10/2018]. Académique. DOI : 10.3917/scpo.maill.2012.01.0237. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/politiques-publiques-3--9782724612387-page-237.htm>

_____. Politique et administration dans la formulation d'une politique publique. Le cas de la police de proximité. *Revue française de science politique* [en ligne]. 2009/6, Vol. 59, p. 1147-1174, [consulté le 01/10/2019] ; DOI : 10.3917/rfsp.596.1147. Disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2009-6-page-1147.htm>

_____. *Police de proximité. Nos politiques de sécurité*. SEUIL. Paris : Éditions du seuil, 2005. ISBN : 2-02-063717-0

_____. *Tolérance zéro ? Incivilités et insécurité*. Odile Jacob. Paris : Éditions Odile Jacob, 2002. ISBN : 2-7381-1100-9

_____. *En quête de sécurité. Causes de la délinquance et nouvelles réponses*. Sous la direction. Armand Colin. Paris : Éditions Armand Colin, 2003. Droit et sciences humaines. EAN : 9782200262839

_____. *Sociologie politique de l'insécurité. Violences urbaines, inégalités et globalisation*. puf. Paris : Presses Universitaires de France, 1998. Sociologie d'aujourd'hui. ISBN : 2 13 048986 9

_____. *Le sentiment d'insécurité*. Puf. Paris : Presses Universitaires de France, 1993. Sociologie d'aujourd'hui. ISBN : 2 13 044963 8

NOM, Prénom de l'auteur, année de soutenance. Titre. Type de travail (thèse, mémoire, rapport). Discipline. Lieu de soutenance : Etablissement de soutenance, pages.

RUZ, Guillermo, 2010. Legitimidad ciudadana al accionar de carabineros de Chile : Una aproximación a la comprensión del fenómeno. Thèse. Sociologie. Santiago du Chili : Université du Chili.

SAIN, Marcelo. La Reforma Policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo. Prometeo Libros, Buenos Aires, 2010, Cap. 1.

SANTO, Viriato-Manuel et VERRIER, Pierre-Eric. Le management public [en ligne]. Puf. Paris : Presses Universitaires de France, 2007. [Consulté le 21/10/2019]. Que sais-je ?. ISBN : 9782130563686. DOI : 10.3917/puf.santo.2007.01. Disponible a l'adresse : <https://www.cairn.info/le-management-public--9782130563686.htm>

SCHARPF, Fritz. *Games real actors play. Actor-centered institutionalism and policy research*. T&F. London : Taylor & Francis Group, 2018. Public policy. ISBN 9780429979903.

_____. Introduction : the problem-solving capacity of multi-level governance. *European Public Policy* [en ligne]. 2011, Vol. 4, N°4, p. 520-538, [consulté le 28/19/2020] ; DOI: 10.1080/135017697344046. Disponible a l'adresse : <http://dx.doi.org/10.1080/135017697344046>

SCHEDLER, Kuno et PROELLER, Isabella. The new public management : a perspective from mainland Europe. In *McLaughlin, Kate (ed.): New public management : current trends and future prospects*. London : Routledge, 2002, S. p. 163-180. ISBN 0-415-24362-9

SCHEETZ, Thomas. El costo laboral de la seguridad externa e interna : los casos de la Argentina, Chile, Paraguay y Peru. *Desarrollo Económico* [en ligne]. Juillet-septembre1990, Vol. 30, N°118, p. 237-254 [consulté le 10/12/2019] ; DOI : <https://doi.org/10.2307/3466869>. Disponible à l'adresse : <https://www.jstor.org/stable/3466869>

SUNKEL, Guillermo. Medios de comunicación y violencia en la transición chilena. revista de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Lima. *Revista de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Lima* [en ligne]. 1994, N°. 7, p. 9-41, [consulté le 017/09/2020] ; ISSN 1025-9945. Disponible à l'adresse : <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7019591>

TELLO, Felipe. La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile : Actores y procesos. *Universum* [online]. 2011, vol.26, N°2, p.245-265, [consulté le 11/07/2020] ; DOI : <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-23762011000200012>. Disponible à

l'adresse : <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-23762011000200012&lng=es&nrm=iso>

TERPSTRA, J. TROMMEL, W.A. Police, managerialization and presentational strategies. *Policing* [en ligne]. 2009, Vol. 32, Issue number, p. 128-143, [consulté le 10/12/2018] ; DOI : <https://doi.org/10.1108/13639510910937157>. Disponible à l'adresse : <https://research.vu.nl/en/publications/police-managerialization-and-presentational-strategies>

TUDELA, Patricio. Democracia, Desarrollo Social y Seguridad Ciudadana en Chile, Communication présentée au Seminario Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos en Democracia, organisé par la Comisión Sudamericana de Paz, 1995, à Santiago du Chili, Chili.

_____. Seguridad Ciudadana en Sectores Populares: En Torno a las Soluciones. In *Nociones de una Ciudadanía que Crece* [en ligne]. Santiago du Chili: Correa, Enrique et Noé, Marcela, Eds : 1998 , Partie 3, p. 363-373 [Consulté le 19/10/2018]. Serie libros FLACSO, ISBN: 956-205-126-9. Disponible à l'adresse : <https://flacsochile.org/biblioteca/pub/publicos/1998/libro/002297.pdf>

_____. Seguridad Ciudadana y "Policía Comunitaria" : Un Desafío Pendiente. Communication présentée au Seminario Diálogos sobre Convivencia Ciudadana, organisé par la Banque Interaméricaine de Développement (BID), 15 octobre 1999, à Santiago du Chili, Chili.

_____. Seguridad y Políticas Públicas. *Política y Estrategia* [en ligne]. 2001a. (83) : 34-54.

_____. « La medición del desempeño policial en Chile : consideraciones sobre la calidad de los servicios y el trato a víctimas y denunciantes », *Conceptos, Fundación Paz Ciudadana* [en ligne]. Septembre 2011, 22, 1-33, [consulté le 02/01/2019] ; Disponible à l'adresse : https://www.academia.edu/30138267/La_medici%C3%B3n_del_desempe%C3%B1o_policial_en_Chile_consideraciones_sobre_la_calidad_de_los_servicios_y_el_trato_a_v%C3%A1ctimas_y_denunciantes_Tudela_2011

VALDIVIA, Verónica. La alcaldía de Joaquín Lavín y el lavinismo político en el Chile de los noventa. *Programa Buenos Aires Historia política SIGLO XXI*. 2012.

_____. Evaluación de la labor policial preventiva : Logros y aprendizajes recientes en Chile. *Fundación Paz Ciudadana* [en ligne]. Avril 2011, 1-38, [consulté le 10/04/2020]. Disponible à l'adresse : <https://pazciudadana.cl/biblioteca/documentos/la-evaluacion-de-la-labor-policial-preventiva-logros-y-aprendizajes-recientes-en-chile/>

_____. Análisis criminal, proactividad y desarrollo de estrategias policiales basadas en la evidencia. *Revista Criminalidad* [en ligne]. Janvier 2015, 57 (1), p. 137-152, [consulté le 15/04/2019] ; ISSN-e 1794-3108. Disponible à l'adresse : <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5223440>

VALLEJOS, Camilo. Carabineros de Chile y la seguridad nacional: una mirada a las representaciones policiales del orden público durante la dictadura, 1973-1990. *Revista Historia y justicia* [en ligne]. 2019, Vol. 13, p. 1-25, [consulté le 18/05/2020] ; DOI: 10.4000/rhj.2922. Disponible à l'adresse : <https://journals.openedition.org/rhj/2922>

VAN LIESHOUT, H. An actor-centered institutionalist approach to flexicurity: the example of vocational education and training. *Pedagogische Studien - PEDAGOG STUD* [en ligne]. 2008. Disponible à l'adresse : <https://www.semanticscholar.org/paper/An-actor-centered-institutionalist-approach-to-the-Lieshout/f1aad292b802039041aa2c0b8aca0aafedb71634>

VAN SLUIS, A., CACHET, L. et RINGELING, A. Results-based agreements for the police in The Netherlands. *Policing* [en ligne]. 2008, Vol. 31 N° 3, p. 415-434, [consulté le 23/03/2020] ; DOI: 10.1108 / 13639510810895786. Disponible à l'adresse : https://www.researchgate.net/publication/241702058_Results-based_agreements_for_the_police_in_The_Netherlands

VIAL, Luis. La Inseguridad Ciudadana y la Participación. In *Nociones de una Ciudadanía que Crece* [en ligne]. Santiago du Chili : Correa, Enrique et Noe, Marcela, Eds, 1998b, p. 245-263 [Consulté le 02/06/2018]. Serie libros FLACSO Chile. ISBN : 956-205-126-9. Disponible à l'adresse : <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/41609.pdf>

VILLARROEL, Jorge. La planificación estratégica. *Hitos Institucionales Tomo II* (publication du corps des ex-généraux des Carabiniers), 2016, p. 273-311. Registre intellectuel N°264001, Santiago du Chili.

VIGOUR, Cécile. Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques. *Droit et société*, 2006/2-3 (n°63-64), p. 425-455 [consulté le 19/01/2019] ; DOI : 10.3917/drs.063.0425. Disponible a l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-droit-et-societe1-2006-2-page-425.htm>

WAISSBLUTH, Mario et INOSTROZA, José. Globalización y reforma del estado en Chile. *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies* [en ligne]. 2007, Vol. 37 (1), p. 285-310, [consulté le 03/04/2019] ; DOI: <http://doi.org/10.16993/ibero.205>. Disponible a l'adresse : <https://www.iberoamericana.se/articles/abstract/10.16993/ibero.205/>

WESRMARLAND, L. Police culture. In *Handbook of policing* [en ligne]. Newburn t (ed) Cullompton, Portland. New York : Taylor & Francis, 2008, deuxième édition, p.253-280, [Consulté le 06/03/ 2019] Willan publishing. ISBN : 978-84392-323-7. Disponible a l'adresse : [https://books.google.cl/books?hl=es&lr=&id=spY83dW-3SEC&oi=fnd&pg=PR3&dq=Police+culture.+In+Newburn+t+\(ed\)+Handbook+of+policing.&ots=lpjwuuuqs&sig=ZtkRI2lg8vpnx3aYGfVMazoB49U#v=onepage&q=Police%20culture.%20In%20Newburn%20t%20\(ed\)%20Handbook%20of%20policing.&f=false](https://books.google.cl/books?hl=es&lr=&id=spY83dW-3SEC&oi=fnd&pg=PR3&dq=Police+culture.+In+Newburn+t+(ed)+Handbook+of+policing.&ots=lpjwuuuqs&sig=ZtkRI2lg8vpnx3aYGfVMazoB49U#v=onepage&q=Police%20culture.%20In%20Newburn%20t%20(ed)%20Handbook%20of%20policing.&f=false)

WILENMANN, Javier. Neoliberal politics and state modernization in chilean penal evolution. *Punishment & Society* [en ligne]. 2020, Vol. 22, Issue 3, p. 259-280, [consulté le 09/11/2020] ; DOI : <https://doi.org/10.1177/1462474519882974>. Disponible à l'adresse : <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1462474519882974?journalCode=puna>

WINTER Søren C. Political Control, Street-Level Bureaucrats and Information Asymmetry in Regulatory and Social Policies. Paper prepared for the Annual Research Meeting of the Association for Public Policy Analysis and Management held in Washington D.C, November 6-8, 2003.

WUILLEUMIER, Anne (rédactrice en chef). Évaluer la police ? La mesure de la performance et ses enjeux : acteurs, savoirs et instruments. *Cahiers de la sécurité – INHESJ* [en ligne].

2003 [consulté le 22/07/2020]. Disponible à l'adresse : <https://searchworks.stanford.edu/view/5959113>

ZUÑIGA, Lisa. Conjugando estrategia nacional y política local en seguridad : el caso de Chile. *FLACSO Chile serie de documentos electrónicos N°2 Programa de seguridad ciudadana* [en ligne]. 2010. Disponible à l'adresse : <https://flacsochile.org/wp-content/uploads/2015/05/Conjugando-estrategia-nacional-y-politica-local-en-seguridad.-El-caso-de-Chile.pdf>

ZURBRIGGEN, Cristina. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de ciencia política* [en ligne]. 2006, Vol. 26, N°1, p. 67-83, [consulté le 06/07/2019] ; DOI: <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2006000100004>. Disponible a l'adresse : <http://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/7834>

Sites web consultés pour accéder à la documentation administrative : lois, circulaires, décrets, discours, mémorandums

- ARCHIVOS PÚBLICOS, Université Alberto Hurtado, Fondo 1 : Presidente Patricio Aylwin Azócar (1990-1994). Disponible à l'adresse : <https://archivospublicos.uahurtado.cl/index.php/presidente-patricio-aylwin-azocar-1989-1994>
- FONDATION PATRICIO AYLWIN. Disponible à l'adresse : <http://fundacionaylwin.cl/>
- BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT NATIONALE DU CHILI. Disponible à l'adresse : https://www.bcn.cl/historiapolitica/presidentes_de_la_republica/index.html
- BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DIGITALE. Disponible à l'adresse : <http://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/bnd/625/w3-propertyvalue-974090.html#data=%7B%22page%22:2%7D>
- ARCHIVES ASSEMBLÉE NATIONALE. Disponible à l'adresse : https://www.camara.cl/camara/archivo_historico.aspx

- MÉMOIRE PRÉSIDENTIELLE/ARCHIVE NATIONAL. Disponible à l'adresse : http://memoriapresidencial.archivonacional.cl/?page_id=17072
- ARCHIVE MICHELLE BACHELET. Disponible à l'adresse : <http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/>