

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



14^e SESSION PLENIERE
CG(14)8REP
17 avril 2007

Police de proximité : les pouvoirs locaux et régionaux garants d'un nouveau partenariat

David Lloyd-Williams, Royaume-Uni, (R, GILD)

Exposé des motifs
Commission de la cohésion sociale

Résumé :

Le rapport fait état de la permanence du sentiment d'insécurité dans les villes et met en lumière la nécessité de moderniser les modes d'intervention de la police dans les sociétés européennes afin de regagner la confiance du public et de s'adapter à la diversité des demandes sociales.

En dressant un bilan succinct des expériences de quelques pays européens ayant rapproché la police de la population, il énonce les principes fondateurs d'une police de proximité et les conditions de sa mise en place.

Le rôle central des collectivités locales dans la mobilisation et la coordination des différents acteurs et opérateurs de la sécurité est souligné dans la perspective notamment d'assurer la cohérence des différentes interventions policières et institutionnelles.

R : Chambre des régions / L : Chambre des pouvoirs locaux
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès
SOC : Groupe Socialiste du Congrès
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



Introduction

Depuis de nombreuses années le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux a conduit un programme de travail intense (rapports, conférences, tables rondes) traitant de différents aspects de la prévention de la criminalité et de la sécurité urbaine. Celui-ci a notamment donné lieu à l'adoption des instruments suivants :

- Résolution 180 (2004) et Recommandation 152 (2004) sur la police locale en Europe,
- Résolution 220 (2006) et Recommandation 197 (2006) sur la sécurité urbaine en Europe.

Compte tenu de l'évolution récente de l'insécurité et de la dégradation de la qualité de vie dans les villes européennes ainsi que la perception de l'insécurité par la population comme phénomène grandissant, le Congrès a décidé de poursuivre son travail sur la sécurité des citoyens et d'inscrire le thème principal des politiques de sécurité contre les violences parmi les priorités de sa commission de la cohésion sociale pour 2007-2008.

En effet, la perception par le citoyen de sa sécurité quotidienne et la confiance qu'il accorde aux forces chargées de maintenir cette sécurité lui permettent aussi d'apprécier le droit de vivre sans violence. La Commission de la cohésion sociale a donc estimé que la question de la police de proximité et sa relation avec la population était d'actualité et méritait d'être abordée sous la forme la plus appropriée.

En s'appuyant sur l'exemple de quelques pays (Belgique, France, Italie, Espagne et Royaume-Uni), le présent rapport¹ a pour objet de mettre en lumière la contribution d'une police de proximité au renforcement de la sécurité urbaine, ainsi que le rôle primordial des pouvoirs locaux et régionaux pour mobiliser acteurs et professionnels. D'ailleurs, dans sa Recommandation Rec(2003)21 aux Etats membres concernant le partenariat dans la prévention de la criminalité, le Comité des Ministres reconnaissait que 'le développement et la mise en œuvre de stratégies de prévention de la criminalité associant la collectivité et les autorités territoriales étaient potentiellement efficaces et rentables'.

Recommandations doctrinales et stratégiques

L'organisation des systèmes policiers en Europe varie sensiblement d'un État à l'autre. Malgré ces différences cependant, un consensus se dégage pour constater l'inaptitude du modèle policier légaliste de répression de la criminalité, au moins son insuffisance, pour endiguer structurellement l'évolution des phénomènes d'insécurité. Ce dernier se révèle non seulement incapable d'empêcher durablement l'augmentation de la délinquance, mais aussi, et plus fondamentalement peut être encore, à réduire le sentiment d'insécurité². La professionnalisation de la police s'est accompagnée, paradoxalement, de son éloignement croissant de la population. La culture de la « belle affaire » judiciaire, une conception réactive des interventions de la police, la technicisation de ses équipements et le développement des patrouilles en véhicules, sont autant de facteurs qui contribuent à son désinvestissement progressif de la voie publique. S'éloignant ainsi des habitants, perdant de sa visibilité, elle est de moins en moins apte à prendre en compte leurs préoccupations premières, marquées souvent par des soucis de "bon voisinage" au sens large. L'augmentation des statistiques relatives aux violences aux personnes, l'éruption cyclique de mouvements d'émeutes urbaines, les méfaits de la drogue, la permanence du sentiment d'insécurité d'une part de la population, l'encombrement de la justice et la surpopulation carcérale démontrent les limites d'une telle logique policière. Cet écart entre les objectifs et les priorités de la police et la perception par les habitants d'une dégradation de la situation nourrit une incompréhension réciproque entre ces acteurs qui renforce sans cesse leur éloignement.

Le constat semble donc unanimement partagé aujourd'hui d'une nécessaire modernisation des modes d'intervention de la police dans nos sociétés. Là aussi, dans de nombreux États occidentaux, la même voie est privilégiée à cet effet : une nouvelle lecture du territoire, la recherche d'un rapprochement avec les habitants, une conception plus proactive des interventions policières, et la valorisation d'une

¹ Le Secrétariat du Congrès souhaite remercier l'expert, M. Jean-Charles Froment, Professeur des Universités – Directeur du CERDHP – Faculté de Droit, Université Pierre Mendès France de Grenoble (France) pour la préparation du présent rapport.

² Préface de D. MONJARDET, in CHALOM M., LEONARD L., *Insécurité, police de proximité et gouvernance locale*, Paris, L'Harmattan, coll. Sécurité et Société, 2001.

approche partenariale. C'est au regard de ces principes que se dessinent peu à peu, avec des variétés importantes, les doctrines dites de "police de proximité". Cette notion, si elle repose dans tous les cas sur la volonté de rapprocher la police de la population, renvoie à différents modèles. Sa forme première est celle du *community policing* anglo-saxon. Héritée de la théorie de la "fenêtre cassée" (*broken window*)³, le *community policing* invite à redéfinir les priorités de la police. D'après l'article désormais classique de J.Q. Wilson et G.L. Kelling⁴, la vitre cassée d'une voiture, un véhicule abandonné, des graffitis sur les murs et le mobilier urbain, etc., sont autant de manifestations visibles de la dégradation de l'environnement urbain qui indiquent aux habitants l'affaiblissement des contrôles sociaux et institutionnels de leur quartier. Ils contribuent alors à l'impression d'une impunité généralisée et peuvent motiver le passage à l'acte délinquant, en même temps qu'ils nourrissent un sentiment d'isolement, suscitent des craintes personnelles et favorisent le repli sur la sphère privée.

Ces comportements de retrait de l'espace public renforcent alors l'effondrement du contrôle communautaire et contribuent à alimenter le cercle vicieux. Pour contrer cette « spirale du déclin »⁵, la police doit donc se recentrer sur la régulation des désordres qui troublent la collectivité. Le *community policing* se fonde sur plusieurs principes : l'élargissement du mandat de la police, une meilleure prise en compte des demandes sociales, un partenariat renforcé avec le public et les autres acteurs institutionnels de la sécurité, la territorialisation de l'action et la décentralisation organisationnelle⁶.

Toutefois, la doctrine connaît des variantes. Les systèmes policiers qui s'en revendiquent se caractérisent en effet parfois par des modes opératoires fort différents les uns des autres⁷. L'échelle s'étend des modèles de "police douce" (*soft policing*), les plus fidèles au projet initial⁸, qui reposent sur la participation de la population et dont le programme CAPS (*Chicago Alternative Policing Strategy*) à Chicago constitue l'exemple traditionnel, aux formes de police intensive, à travers les politiques dites de tolérance zéro, dont le modèle invoqué est généralement celui de l'expérience new-yorkaise, au prix bien souvent d'une schématisation de cette dernière. Une autre variante est celle de la "police d'expertise" (*problem solving policing*)⁹ qui s'attache à diagnostiquer les problèmes et à élaborer des solutions méthodiques, alternatives aux procédures pénales. Ces modèles n'épuisent pas cependant les approches de "police de proximité". La variété des termes utilisés pour caractériser ces changements organisationnels et fonctionnels en est un révélateur : îlotage, police de quartier, police communautaire, police de proximité, police de base, police de contact, etc. Il n'existe donc pas de modèle homogène. De façon générale, entre le *Community Policing* anglo-saxon et la police de proximité continentale, si le principe fondateur est le même - permettre une meilleure relation entre la police et la population -, deux logiques différentes s'y manifestent. Le *community policing* tend vers « une police de la communauté avec la communauté »¹⁰ et coproduit la sécurité avec les habitants, tandis que la police de proximité, dans un objectif de restauration du lien social, privilégie un traitement strictement institutionnel des problèmes.

Quelles que soient ces différences de sensibilité, le constat peut cependant être dressé d'une saisie de l'ensemble des systèmes policiers occidentaux par la problématique de la "proximité". Aux États-Unis, les premiers projets de police communautaire émergent dans les années 1980 et, soutenus par les agences fédérales, se propagent dans les années 1990, d'autant plus facilement que les polices américaines sont décentralisées¹¹. Les polices d'Europe sont elles aussi en chantier¹² : le Royaume-

³ KELLING G., COLES C., *Fixing broken windows. Restoring Order and Reducing Crime in our Communities*, New York, Free Press, 1996.

⁴ WILSON J.Q., KELLING G.L., « Broken Windows. The police and neighbourhood safety », *The Atlantic Monthly*, mars 1982, n°249, p.29-38., trad. in *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1994, n°15, p. 163-180.

⁵ SKOGAN W., *Disorder and decline. Crime and the spiral of urban decay in American neighbourhoods*, New-York, Free Press, 1990.

⁶ SKOGAN W., HARTNETT S., *Community Policing, Chicago Style*, NewYork, Oxford University Press, 1997.

⁷ OCQUETEAU F. (dir.), *Community Policing et Zero Tolerance à New-York et Chicago. En finir avec les mythes*, Paris, La Documentation Française, 2003.

⁸ BRODEUR J.P., *Les visages de la police. Pratiques et perceptions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2003, p. 143.

⁹ GOLDSTEIN H., « Improving police : a problem oriented approach », *Crime and Delinquency*, 1979, p. 237-258; traduction française in *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1998, n°31.

¹⁰ DONZELOT J., WYVEKENS A., « Community policing : 'Chicago style' », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 2000, n°41, p. 245-26 ; DONZELOT J., *Faire société*, Paris, Seuil, 2003.

¹¹ SKOGAN W., « La police communautaire aux Etats-Unis », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1993, n°13, p.121-149.

¹² Dossier « Les dilemmes de la proximité. Des polices d'Europe en chantier », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 2000, n° 39. Voir aussi le dossier « Evaluer la police ? », 2003, n°53.

Uni (« *neighborhood policing* »¹³), l'Allemagne¹⁴, la Belgique, l'Espagne, la Norvège (Stratégie pour une action policière préventive 200-2005), la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Suisse (proxipol)... ont tous défini ou redéfini récemment des programmes visant à rapprocher la police de la population, dans un contexte de mobilisation accrue des pouvoirs locaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de sécurité¹⁵. Dans tous ces Etats, le développement des polices locales constitue un facteur important dans la réorientation des activités policières (Au Portugal par exemple). Cela est particulièrement vrai dans les Etats d'Europe centrale et orientale. La mise en place dans des Etats comme la Hongrie, la Pologne, La République Tchèque ou encore la Slovaquie par exemple de polices municipales à partir de 1991 a permis d'entreprendre plus facilement, dans le contexte de la transition démocratique, la réforme de la police nécessaire à une reconstruction positive des liens entre police et population.

En France, c'est en 1992 que P. Quilès, ministre de l'Intérieur, élève la proximité au rang de priorité pour la police urbaine. Avant cela, si le terme n'est pas utilisé, le souci transparaît. Au début des années 1980, alors que les polices municipales commencent à se développer, il est question d'une intensification de la présence policière grâce à l'îlotage. A la fin de cette décennie, le mot « proximité » ponctue déjà les discours officiels, présentant la police comme outil de « proximité sociale » ou de « gestion de la proximité ». L'expression « police de proximité » surgit fin 1990 dans des notes internes à l'administration ; dès lors, son usage se répand¹⁶. En 1997, sous l'égide du Premier ministre L. Jospin, le colloque de Villepinte couronne l'idée d'une coproduction de la sécurité, au plus près du citoyen¹⁷. Concernant la police nationale, la grande réforme institutionnelle date de 1999 : la « *pol-prox* » se met en place, malgré de puissantes résistances professionnelles. Cette réforme va cependant se heurter à un changement de stratégie politique au terme des élections présidentielles et législatives de 2002, qui conduit à réduire très sensiblement la part de cette orientation dans l'activité policière. Cependant, la problématique de la police de proximité est ressaisie dans les faits en France par les polices municipales qui se développent régulièrement depuis le milieu des années quatre-vingt. Les polices constituent un véritable laboratoire en vue de l'élaboration d'un nouveau modèle de police, cependant limité par la diversité des situations et l'ambiguïté de leurs compétences juridiques.

En Belgique, c'est en 2003 que la police de proximité est mise en place (*Circulaire CP1 du SPF Intérieur du 27 mai 2003 concernant la définition de l'interprétation du Community policing applicable au service de police intégré, structuré à deux niveaux* (M.B., 9, VII.2003)), à partir de l'expérience néerlandaise et des modèles anglo-saxons. Cette police a été conçue sur la base de cinq principes : L'orientation externe - une meilleure insertion de la police dans la population et identification des besoins et des attentes de la population ; La résolution de problème ; Le développement du partenariat ; L'*accountability* - dans le but de mieux « justifier » l'action de la police, une politique de transparence et l'obligation de rendre des comptes à la population ; L'*Empowerment* - l'élargissement du mandat de la police, lui permettant de traiter de façon plus autonome les demandes de la population ou de les orienter vers les services adéquats¹⁸.

En Italie, c'est sur la base du modèle français qu'un projet de police de proximité, dans un décret du 24 novembre 2000, est établi dans le but de favoriser un rapprochement de la police d'État avec les habitants. Commentant ce texte, le Directeur général de la sécurité publique, M. De Gennaro, traduit alors la doctrine de cette réforme de la façon suivante : "*Simple et ambitieux, révolutionnaire et traditionnel, ce décret se propose d'introduire la philosophie de la proximité dans la planification globale de l'action de la police... A côté des domaines fondamentaux d'actions de la police, s'ajoute celui du quartier... Il s'agit de comprendre le malaise des gens en anticipant les demandes de sécurité et de créer un solide rapport de confiance avec le citoyen jusqu'à ce que le policier devienne une autorité constante et rassurante qui le fera devenir le premier vecteur du contrôle social tout en*

¹³ TUFFIN R., MORRIS J., POOLE A., *An evaluation of the impact of the National Reassurance Policing Programme*, Home office research study, 2006, 296.

¹⁴ JOBARD F., Les deux visages de la sécurité en Allemagne, in *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZYNSKI M. (Dir.), PUG, 2003, p. 191 et s.

¹⁵ Conseil de l'Europe, *Résolution 220 (2006) sur la sécurité urbaine en Europe*, adoptée par le Congrès des pouvoirs locaux le 31 mai 2006 ; *Recommandation 197 (2006) sur la sécurité urbaine en Europe*, adoptée par le Congrès des pouvoirs locaux le 31 mai 2006.

¹⁶ JANKOWSKI B., *La police de proximité : regard de la recherche sur un nouveau style de police*, Rapport réalisé pour l'IHESI, Paris, 1992.

¹⁷ MINISTERE DE L'INTERIEUR, « Des villes plus sûres pour des citoyens libres », *Actes du colloque de Villepinte*, 24-25 octobre 1997.

¹⁸ SERON V., SMEETS S., SMITS M., TANGE C. (Dir.), *Police de proximité. Un modèle Belge entre questions et pratiques*, Politeia, Centre d'études sur la police, 2003.

établissant un partenariat actif avec les autorités locales et les forces saines de la société"¹⁹. Parallèlement, aux évolutions de la police d'État, les autorités locales ont depuis plus longtemps intégré le modèle de l'îlotage comme une référence de l'action des polices municipales. Depuis plusieurs années en effet, dans différentes villes, il existe des expériences d'îlotiers de quartier dépendant des polices municipales qui sont depuis longtemps bien enracinés sur le territoire. A titre d'exemple, ce dispositif est mis en vigueur à Alexandrie, Plaisance, La Spezia, Modène, Pavie, Grosseto, Monza, Turin et Milan. Le recours à l'îlotier a toujours été bien admis en Italie. Son absence est d'ailleurs considérée par l'opinion publique comme une cause d'insécurité dans les villes. Dans un sondage effectué à Turin en 1994, plus de 50% des personnes interrogées le jugeaient déjà utile ou indispensable ; 80% pensaient que sa seule présence pouvait améliorer, totalement ou en partie, les conditions de sécurité dans sa zone d'affectation²⁰.

En Espagne, la police de proximité a été mise en place dans le cadre du *Plan Policia 2000*. Cette réforme initiée en 1996, conçue en 1997, a été mise en œuvre par étapes à partir de 1998. La police communautaire (on parle alternativement en Espagne de police de proximité, de police communautaire ou de police de quartier) s'impose alors comme le modèle de référence de la réorientation de la stratégie policière à tous les niveaux (étatique, autonome et local). La finalité du programme est d'effectuer un pas en avant dans la direction d'un "processus d'interaction sociale", qui s'applique non seulement aux groupes ou associations de citoyens, mais aussi aux citoyens eux-mêmes, "à chacune des personnes qui composent la communauté", de telle sorte que chaque citoyen, quand il le désire ou en a besoin, puisse s'adresser à "son policier". Dans cette perspective, les objectifs poursuivis sont ceux d'un rapprochement plus important entre policiers et citoyens pour apporter à ces derniers une réponse personnalisée. Les deux vecteurs définissant ce modèle de proximité sont une forte interaction entre la communauté et la police – celle-ci devant à la fois identifier les problèmes existants et leur trouver des solutions – et nécessaire décentralisation organisationnelle pour permettre une meilleure adaptation de la réponse policière aux demandes spécifiques de chaque secteur, sur la base de la connaissance de terrain de sa réalité sociale. Enfin, le travail du fonctionnaire de police doit s'appuyer sur l'organisation policière tout entière, grâce à la formation, aux moyens et aux informations qu'elle lui procure. Le policier doit quant à lui transmettre à l'organisation toutes les données nécessaires pour obtenir une réponse coordonnée et efficace²¹.

Si l'on dépasse les divergences qui affectent ces différentes réformes, il est cependant possible de rapporter la police de proximité à un ensemble de principes communs. Ces derniers peuvent être caractérisés de la façon suivante. Il s'agit d'une police "décentralisée", acceptée par la population, et dont l'intervention repose sur un mandat élargi. L'Institut National des Hautes Études sur la sécurité (INHES, ex-IHESI) a élaboré en France un "Guide pratique de la police de proximité". Celui-ci énonce trois objectifs :

- Savoir anticiper et prévenir les difficultés ;
- Connaître le territoire et les habitants ;
- Répondre au mieux aux attentes de la population.

Il recommande des modes opératoires spécifiques : « une action policière ordonnée autour de territoires bien identifiés, un contact permanent avec la population, une polyvalence valorisante de la fonction policière, une responsabilisation des acteurs de terrains à tous les niveaux, un service rendu de qualité »²².

Il convient, sur cette base d'identifier préalablement les principes autour desquels une telle police a vocation à se structurer pour être véritablement fidèle à l'esprit de la "police de proximité" (A) avant de formuler un ensemble de recommandations stratégiques quant aux conditions de mise en place d'une

¹⁹ CARRER F., *La polizia di prossimita. La partecipazione del cittadino alla gestione della sicurezza nel panorama internazionale*, Ed. Francoangeli, 2003.

²⁰ CARRER F., La problématique de la sécurité en Italie, in FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZYNSKI M., *Les États à l'épreuve de la sécurité*, PUG, 2003, p. 145 et s.

²¹ FERRET J., MAFFRE P., L'usage de la notion de police de proximité en Espagne : indice d'une mutation inachevée, *Les cahiers de la sécurité intérieure*, N°39, 2000, p. 77 et s ; PEREZ PEREZ J.-M., La policia de proximidad en Espana, *Revista de documentacion*, Ministerio del interior, N°12, 2001, p. 39 et s ; GUILLEN LASSIERA F., RABOT A., *Projet de recherche OISIN II. Recherche d'une méthodologie commune d'évaluation de l'impact des réformes de police de proximité en Europe*, Rapport final de l'équipe espagnole, non publié, 2003.

²² IHESI, *Guide pratique de la police de proximité*, La Documentation Française, Paris, 2000.

telle organisation policière, afin de prendre en compte certains obstacles et d'éviter les effets pervers d'une telle réforme, susceptibles d'en affecter les chances de succès (B)²³.

A. Recommandations doctrinales : principes fondateurs d'une police de proximité

La diversité des modèles de *community policing* empêche donc de rapporter cette forme de police à un standard unique. Il serait d'ailleurs contre-productif de prétendre à un tel objectif. Par définition, la police de proximité a vocation à épouser les spécificités des contextes territoriaux, humains, géographiques, culturels, etc à partir desquels elle se construit et organise ses modes d'intervention. C'est donc une police dont il convient de protéger l'adaptabilité au nom de la diversité des demandes sociales et pour laquelle il faut privilégier les capacités d'invention. En ce sens, il convient d'être très prudent en matière de diffusion de « bonnes pratiques ». D'une part, parce que ce qui est une « bonne pratique » *ici*, ne l'est pas nécessairement *là*. D'autre part parce que ce qui fait systématiquement défaut lorsqu'on a dépensé beaucoup d'énergie dans la production d'une « doctrine » et « d'organigrammes » officiels, c'est une réflexion sur la mise en oeuvre forcément lente, longue et difficile, des outils professionnels, des compétences et des savoirs-faire qui vont avec.

En revanche, préciser les principes au minimum communs est nécessaire de façon à permettre une conception de cette police fidèle à la doctrine qui la fonde, sans préjuger pour autant de sa forme définitive et de ses nécessaires adaptations à la diversité des situations territoriales. Ainsi, il apparaît que la police de proximité est une forme de police décentralisée (reconnaissant une large autonomie pratique aux services et aux agents pour qu'ils opèrent en amont de la transgression des règles de droit et de la production des désordres), privilégie la persuasion et la prévention à l'usage du pouvoir coercitif, la communication et la collaboration avec le public (grâce à la multiplication des patrouilles et la mise en place de mécanismes de prévention situationnelle), l'élargissement du mandat de la police vers une fonction de résolution des problèmes (par la recherche collective des facteurs communs à une série de troubles afin de permettre une réponse non séquentielle) et l'ajustement des priorités policières aux attentes des citoyens (avec la mise en place périodiquement d'enquêtes de satisfaction et d'évaluation).

La notion de police de proximité est une notion fonctionnelle. Elle est donc *a priori* indépendante du statut organique de la police. Que celle-ci soit étatique ou décentralisée, fédérale ou fédérée, ne constitue en effet pas un facteur décisif de son identité. Cependant, l'ensemble des caractéristiques de cette police (Territorialisation, Proximité de la population et service du public, polyvalence des interventions) et les conséquences qu'elles impliquent en termes de recrutement et de formation des effectifs, d'organisation des interventions et de connaissance de la population, rendent ce modèle beaucoup plus facilement accessible à une police locale²⁴. Les collectivités territoriales occupent de surcroît une position stratégique dans la structuration et l'animation des partenariats de la sécurité qui accentue encore l'intérêt de la mise en place d'une police de proximité locale. C'est ce que démontreront les points détaillés suivants :

1. La territorialisation de l'action policière

La police de proximité suppose une "territorialisation" beaucoup plus fine de l'action policière de nature à lui permettre de développer une meilleure connaissance non seulement des territoires sur lesquels elle intervient, mais aussi de la population qui y vit.

- *Une connaissance précise du territoire*

La police de proximité est organisée autour des territoires. Plus précisément, elle se conçoit comme une police de sectorisation : *"chaque circonscription est organisée en plusieurs secteurs (répartis en quartiers) qui deviennent le lieu d'exercice des missions de police, avec l'ouverture de commissariats (postes) de police et l'affectation d'agents polyvalents bénéficiant du support des autres services dans le domaine de l'intervention, du renseignement et des investigations"*²⁵. L'ancrage territorial de la police est essentiel. Il doit permettre de renforcer sa visibilité et de favoriser une meilleure intégration

²³ Le présent rapport s'appuiera plus précisément sur la mobilisation des données relatives à la mise en place des expériences de police de proximité en Italie, en Espagne, au Royaume Uni, en France et en Belgique.

²⁴ Conseil de l'Europe, *Recommandation 152 (2004) sur la police locale en Europe*, adoptée par le Congrès des pouvoirs locaux le 27 mai 2004 ; *Résolution 180 (2004) sur la police locale en Europe*, adoptée par le Congrès des pouvoirs locaux le 27 mai 2004.

²⁵ *Guide de la sécurité dans la ville*, Ed. Weka, Novembre 2006.

du policier dans son espace d'intervention, donnée clé de la relation de confiance qu'il cherchera à établir avec la population.

Cette territorialisation des services implique la mesure préalable de plusieurs paramètres²⁶ :

- *Les critères de définition du territoire pertinent d'intervention ;*

Le découpage du périmètre des circonscriptions doit non seulement prendre en compte des logiques policières (identité territoriale des problèmes délinquants, organisation interne, facilité des déplacements, etc.), mais aussi les réalités humaines, sociales, économiques, géographiques, des territoires d'intervention ainsi que leur articulation avec les circonscriptions des autres intervenants professionnels de façon à favoriser l'harmonisation des pratiques et des échanges entre acteurs publics et à renforcer les capacités de mobilisation croisée des moyens (ressources, expertises, etc.) des différents intervenants;

- *La fidélisation des effectifs de police ;*

La mobilité policière doit être corrigée de façon à permettre une installation des policiers sur un territoire donné suffisamment longue pour faciliter leur identification par les habitants, renforcer leurs connaissances de la spécificité des problématiques territoriales et de l'environnement institutionnel dans lequel ils interviennent. De ce point de vue, les polices locales, juridiquement décentralisées, peuvent apparaître plus adaptées à cette nécessité, notamment en ouvrant plus facilement la possibilité d'un recrutement local ;

- *Les conditions d'une appropriation physique du territoire ;*

L'appropriation par les policiers du territoire passe une présence physique renforcée sur leurs espaces d'intervention. Dans toute la mesure du possible, la police de proximité doit s'appuyer sur le développement de patrouilles à pied, à vélo, voire à cheval dans certains espaces comme des parcs. Elle doit être à la portée de la population, favoriser son contact et agir dans le même temps *via* une réelle présence dissuasive. C'est en termes de disponibilité et d'accessibilité que cette présence doit être évaluée. La tenue des policiers est ainsi importante. Elle doit être « accueillante ». L'implantation de bureaux de police de quartier est aussi tout à fait nécessaire, mais elle doit surtout être pensée en termes d'accessibilité (des horaires d'ouverture adaptés, des locaux accueillants, etc). La proximité peut aussi passer par la mise en place de « points-alertes » ou de « points-relais » dans des commerces de proximité (poste, bureaux de tabac, etc.) ou des bâtiments d'autres institutions publiques, ou encore des bornes d'appel installées notamment dans des zones criminelles. L'utilisation des outils électroniques doit aussi être favorisée, amenant la police à proposer des « services en ligne » (commissariat électronique en Italie, brigades électroniques en Espagne, etc.) ;

- *Veiller à la cohérence des différentes interventions policières et institutionnelles sur un même territoire ;*

Il convient aussi de s'assurer de l'articulation logique des interventions des différents services de police, afin que chacun d'entre eux intègre les contraintes et les enjeux des interventions des autres services. En d'autres termes, une intervention musclée de la police d'interpellation la nuit peut avoir des conséquences extrêmement négatives sur le travail de coopération mené par la police de proximité le jour auprès de tels ou tels groupes d'individus, etc. Il s'agit donc de développer une culture inter-services (y compris entre différentes organisations policières quand se superposent l'intervention sur un même territoire de différentes polices, étatiques et décentralisées) en favorisant les échanges d'informations sur le travail en cours, les problématiques territoriales, etc. Cette cohérence si elle est nécessaire à l'intérieur d'une même institution et entre institutions policières, vaut aussi entre services des différentes institutions jouant un rôle dans la prévention et la médiation (éducation nationale, travailleurs sociaux, acteurs de sécurité privée, etc.). La continuité territoriale des actions institutionnelles est un facteur décisif pour permettre un travail efficace à long terme. La régularité de réunions de coordination, la constitution de groupes de travail *ad hoc*, la participation aux instances partenariales de la définition des politiques, la mise en place de dispositifs d'échanges d'informations, des formations communes, de stages inter-services, sont autant de moyens qui

²⁶ Notamment identifiés par le Conseil de l'Europe en matière d'interventions de la police dans les zones urbaines défavorisées. Cf *Recommandation Rec (2003)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les services de proximité dans les zones urbaines défavorisées*, adoptée par le Comité des Ministres le 13 février 2003.

peuvent favoriser la cohérence des différentes interventions professionnelles. Dans de nombreux États d'Europe, les collectivités locales sont amenées à jouer un rôle central dans la coordination des différents acteurs de la sécurité entendue au sens large. Leur implantation locale, leur connaissance de la diversité des systèmes d'acteurs les positionne en effet naturellement à exercer une fonction d'animation des partenariats territorialisés.

- Identifier les besoins de la population

L'un des axes permanents de la police de proximité est de favoriser une nouvelle relation entre la police et les habitants, marquée par une relation de confiance, de service et de collaboration. Dans cette perspective, un des éléments-clés du bon fonctionnement de la police de proximité est sa capacité à s'informer des besoins de sa communauté et à répondre à ces besoins.

Ceci nécessite en partie la mise en place de mécanismes permettant aux habitants d'exprimer leurs vues sur les problèmes auxquels ils sont confrontés et sur les stratégies mises en œuvre pour y remédier. Cela implique également d'établir le contact avec les groupes difficiles à atteindre — que ce soit pour des raisons de styles de vie, de barrière linguistique ou de pratiques culturelles — et de se montrer proactif dans l'identification des besoins de ces groupes. Il existe pour cela diverses façons de procéder : effectuer des enquêtes auprès de la population, rencontrer des représentants de la communauté, visiter les institutions locales telles qu'écoles et foyers récréatifs et culturels, s'assurer que les membres de la communauté savent contacter les services de police particuliers (par exemple en faisant connaître les numéros de téléphone et adresses électroniques appropriés ou en encourageant les agents de police à distribuer des « cartes de visite », en apposant le nom des policiers sur leurs uniformes comme c'est le cas en Belgique depuis la réforme *Octopus*, voire dans certaines communes en distribuant à la population une plaquette indiquant les noms, photos et adresses électroniques des policiers de quartier, etc).²⁷.

Plus structurellement encore, cela suppose de prendre en compte l'identité d'une population dans un quartier (management interculturel) pour ajuster ses réponses tout en respectant les principes fondamentaux d'un État de droit. L'expérience de la Cellule Matonge à Bruxelles créée en avril 2001 est une illustration de ce travail de rencontre entre policiers, population et autres acteurs institutionnels et associatifs pour construire un projet qui tienne compte de l'identité culturelle de ce quartier. Ainsi, en faisant attention à trouver un équilibre entre la reconnaissance de la vie spécifique de ce quartier africain de Bruxelles et le droit au repos des citoyens, c'est un véritable choix politique d'affirmer ce comme une vitrine multiculturelle, un lieu de rencontre, une « Afrique au cœur de l'Europe » qui a été effectué permettant de restaurer progressivement un climat de confiance entre les pouvoirs publics et la population.

2. Une police au service du public

La meilleure connaissance du territoire et des besoins de la population qui s'y expriment ne constitue pas une fin en soi de la police de proximité. Ces informations ne doivent pas seulement permettre à la police de s'en nourrir dans la perspective d'une action légaliste traditionnelle, elle doit aussi pouvoir les gérer en leur donnant une réponse effective.

- Une réponse effective à la diversité des demandes sociales de la population

D'une part, les demandes de la population sont marquées par une extrême hétérogénéité en fonction de la variabilité des situations sociales, économiques, ethniques, etc. des groupes sociaux qui les expriment. D'autre part, les besoins exprimés par la population ne touchent que marginalement à des problèmes de criminalité en tant que tels, mais renvoient de façon plus générale à un ensemble de situations et/ou de comportements jugés gênants, problématiques, anormaux, dernière qualification qui dépend de normes elles-mêmes variables de perception. Ainsi, ces demandes peuvent avoir trait aussi bien aux stationnements gênants, aux nuisances sonores, à la propreté et aux déjections canines, aux différends de voisinage, aux animaux errants, aux vols et aux dégradations, etc. Elles concernent donc plus largement les troubles à la qualité de vie quotidienne... C'est donc sous l'angle de la « qualité de la vie » ou de la « vivabilité » pour reprendre l'expression Belge qu'il s'agit d'évaluer les préoccupations des habitants. La police doit apprendre à prendre en compte la diversité de telles demandes en développant une organisation qui lui permettra de répondre directement ou indirectement, notamment en servant de relais vers les services compétents, à ces sollicitations (La

²⁷ BECK A., *Développement et fonctionnement de la police locale en Europe : un recueil de bonnes pratiques*, Conseil de l'Europe, 18 janvier 2005, p. 9.

mise à disposition des policiers d'un ordinateur de poche leur permettant de disposer de nombreuses informations accessibles et mobilisables immédiatement peut être ici un outil très utile pour le policier). De son aptitude à ne pas décliner sa compétence pour chaque demande de ce type dépendra en grande partie sa légitimité future.

La tâche n'est cependant pas simple. Elle suppose notamment une réorganisation des services pour s'adapter à la diversité des demandes sociales, mais aussi plus profondément une évolution de la culture policière, des représentations des policiers de leur métier, de la hiérarchisation de leurs missions. Cette réorientation de l'action policière invalide les représentations dominantes des "tâches nobles" dans l'activité policière. Considérer la police comme un service public, c'est en fait changer de référentiel d'activité. Ce qui devient dès lors essentiel est la capacité de la police à répondre à l'ensemble des demandes des usagers. L'utilisateur n'est plus seulement un administré, il devient celui qui par l'expression des besoins qu'il formule oriente l'activité policière. Un bon indicateur de cette réorientation du référentiel policier est la mise en place par cette dernière d'un système de recueil des réclamations, des mécontentements des usagers (par un numéro vert par exemple) et un dispositif de traitement de ces derniers (forme de « service après-vente » de la police) pour établir un baromètre du contentement des usagers en identifiant les motifs de réclamation (courtoisie, professionnalisme, conditions d'accueil, délai de traitement des plaintes, retour d'informations, etc.) et en les intégrant à l'activité de façon à mieux ajuster les réponses policières aux demandes sociales. La police ne doit pas avoir peur de s'exposer aux mécontentements des usagers, notamment dans les réunions publiques par exemple, mais au contraire montrer qu'elle les prend au sérieux pour améliorer la prestation de service public qu'elle offre.

- La résolution des problèmes collectifs

Analysant l'activité des polices municipales en France, Virginie Malochet met en évidence le fait que leurs interventions cherchent à dépasser les problèmes individuels pour identifier des problèmes collectifs et prévoir des modes de traitement méthodiques²⁸. Elles s'inscrivent de ce point de vue dans l'esprit du *problem solving policing*. Pour H. Goldstein, « la police de résolution des problèmes » se donne l'ambition de devenir une police d'expertise efficace et consensuelle. Dans un premier temps, elle doit définir précisément les objets de son intervention et, pour ce, s'affranchir des catégories juridiques. Celles-ci sont inadéquates pour délimiter les problèmes parce qu'elles excluent ceux qui ne sont pas pénalement répréhensibles et focalisent l'activité policière sur l'arrestation des contrevenants. Or l'application des lois n'est qu'un moyen, pas une fin en soi. H. Goldstein suggère alors de partir des préoccupations de la communauté : « *Par problèmes, j'entends le champ extraordinairement vaste des situations pénibles qui poussent les citoyens à se tourner vers la police.* »²⁹ A la différence du *community policing*, « la police de résolution des problèmes » consacre toutefois le pouvoir décisionnel des autorités policières qui déterminent, en dernière instance, l'ordre des priorités d'action. Dans un second temps, elle doit évaluer soigneusement les modalités de réponse existantes et réfléchir à leur amélioration, pour trouver des solutions opératoires et innovantes, alternatives aux procédures pénales, permettant de regagner la confiance du public.

3. Prévention, répression et dissuasion

La police de proximité ne s'appuie pas sur un mandat précis, mais au contraire sur la polyvalence des compétences et des interventions des agents pour leur permettre de répondre de façon complète et adaptée à l'ensemble sollicitations dont ils sont l'objet. A ce titre, la police de proximité n'est ni préventive, ni dissuasive, ni répressive, elle est tout à la fois les unes et les autres.

- Une activité de surveillance générale

La police de proximité participe aussi d'une stratégie de "présence dissuasive" renforcée de la police sur la voie publique. Elle est de ce fait une police qui cherche à être vue autant qu'à voir. A ce titre, elle joue un rôle non seulement dans la lutte contre l'insécurité réelle, mais aussi contre l'insécurité perçue. Selon la théorie de la "fenêtre cassée"³⁰, les signes extérieurs d'abandon et de dégradation de l'environnement favorisent le développement du sentiment d'impunité en même temps qu'ils

²⁸ MALOCHET V, *Les policiers municipaux. Les ambivalences d'une profession*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Victor Segalen - Bordeaux II, novembre 2005.

²⁹ GOLDSTEIN H., « Improving police : a problem oriented approach », *Crime and Delinquency*, 1979 ; traduction française in *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1998, n°31, p. 237-258.

³⁰ WILSON J.Q., KELLING G.L., "Broken Windows. The police and neighborhood safety", traduction française in *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1994, n°15, p.163-180.

encouragent les plus inquiets au repli sur la sphère privée. Au contraire, le déploiement des polices dans l'espace public symbolise l'existence des dispositifs de contrôle social, manifeste la présence de l'autorité et rassure la population, laquelle confiance est un moteur de leur participation. Parce que les habitants sont rassurés par l'uniforme, que le climat leur paraît plus sûr, ils peuvent reprendre possession du quartier, s'approprier l'espace public et par-là concourir au contrôle social informel, complémentaire du contrôle institutionnel. La police doit donc réapprendre à investir des lieux de présence symbolique quand s'exprime une demande habitante indépendamment de la réalité criminogène de la zone : aux sorties des écoles, près des arrêts de bus, à la sortie des églises, des cinémas ou spectacles de différente nature, dans les gares, etc. Elle doit aussi être systématiquement présente dans les réunions publiques, lesquelles pourront notamment être organisées dans des lieux symboliques de la vie d'un quartier (école, antenne de mairie, maison des jeunes, etc.).

De ce point de vue, la police de proximité à la fois s'inscrit et doit être pensée en complément d'une véritable stratégie de développement de mesures de prévention situationnelle. C'est à dire que la police de proximité constitue un aspect d'une stratégie plus globale qui vise à permettre à la fois une réappropriation de l'espace, une plus grande visibilité des dispositifs de contrôle formel dans l'espace public, une anticipation des situations physiques favorisant le passage à l'acte délinquant, dans le but de rendre soit plus difficile sa réalisation soit de le priver de ses justifications. Son organisation (implantation territoriale, horaires d'intervention, etc.) doit donc être définie en intégrant les autres dispositifs mis en place au titre de la politique de prévention situationnelle (vidéosurveillance, aménagements urbains de différentes natures, horaires de service des autres intervenants professionnels, bornes d'appel, éclairage, etc.). En d'autres termes, elle ne peut être conçue isolément d'une réflexion plus globale portant sur l'ensemble des moyens à mobiliser de façon complémentaire pour limiter les occurrences de passage à l'acte.

- Une logique de polyvalence

La polyvalence est une donnée clé de la police de proximité. Cette dernière conduit les agents à toute une série de tâches « péri-policières ». L'implication sur le territoire communal, le rapport privilégié avec la population, l'effort pour répondre aux demandes, les démarches préventives, la régulation informelle des problèmes, la vocation de surveillance de l'espace public et le mandat social élargi sont autant de facteurs qui décentrent l'activité policière vers de nouvelles responsabilités. Ce constat doit nourrir la réflexion sur la définition des missions policières et la nature des compétences à octroyer à ces derniers ou à ne pas leur octroyer. Ainsi, à propos des polices municipales en France, Virginie Malochet considère que la faiblesse des pouvoirs judiciaires dont disposent ces agents favorise une approche élargie de leurs interventions en ne les focalisant pas sur des activités de nature à les éloigner des demandes sociales dont ils sont l'objet³¹.

B. Recommandations stratégiques : Conditions de mise en place d'une police de proximité

La mise en place d'une police de proximité est une réforme de fond qui engage toute l'activité policière. Il convient donc d'en prendre la mesure pour l'intégrer non pas comme un ajustement parallèle des modes d'activité policière, mais bien comme la recherche d'un nouveau fondement, d'une nouvelle philosophie de l'action policière, complémentaire et de même importance que le modèle policier légaliste. Certains auteurs n'hésitent pas à parler de "révolution culturelle" pour qualifier le changement induit par ce modèle de police. Il convient alors d'en mesurer l'exacte portée.

³¹ MALOCHET V., *Les policiers municipaux*, PUF, 2007.

1. Prendre la mesure de la réforme en investissant les moyens (humains, matériels, organisationnels, financiers, statistiques, etc.) nécessaires à sa bonne réalisation

La question des coûts et des moyens nécessaires à la réussite de la mise en place d'une police de proximité est un problème très difficile à évaluer. En revanche, il convient d'inscrire la police de proximité dans une stratégie globale de modernisation du système policier en prenant en compte les interactions entre la culture, l'organisation des services et les activités de l'ensemble du système policier. Ainsi, plusieurs conditions de réussite de la mise en place de cette police peuvent être identifiées :

- Repenser la politique interne de valorisation des tâches

Parce qu'elle a vocation à modifier en profondeur les pratiques professionnelles, au profit d'une approche moins impersonnelle et largement préventive des relations avec la population, la police de proximité est de nature à être perçue comme une rupture avec des pratiques policières plus traditionnelles (répressives), avec le risque que cette implication plus importante du policier dans le traitement social global de la délinquance soit considérée par ce dernier, comme peu valorisante et déconnectée de la "vraie" police, du travail policier "à part entière" que peut représenter le "combat" contre le crime. Le recrutement, la formation (initiale et continue), mais aussi toute la politique de promotion interne (incitations matérielles et financières, politique de promotion hiérarchique, etc.) dans la police doit intégrer ce paramètre de façon à pouvoir diffuser progressivement une nouvelle représentation des fondements de l'activité policière.

- Veiller à une répartition rationnelle des effectifs

La police de proximité nécessite une plus grande présence (immobilière et physique) sur le terrain. Elle suppose donc de mobiliser d'importants effectifs, laquelle peut procéder soit de l'affectation de personnels supplémentaires, soit de redéploiements internes aux services de police et de mesures de "fidélisation" des forces mobiles. Dans tous les cas, elle doit donc s'accompagner d'une relecture de la carte policière et d'une gestion prévisionnelle des effectifs modernisée. Là encore, le développement des polices locales constitue un facteur facilitant d'une telle démarche, notamment en permettant d'adapter beaucoup plus facilement l'importance des effectifs de police aux besoins territoriaux, alors que l'on sait que les opérations de redéploiement des policiers nationaux sur le territoire constituent toujours des entreprises très lourdes, se heurtant à de nombreuses résistances et souvent condamnées à l'échec.

- Adapter l'encadrement intermédiaire et supérieur

L'efficacité d'une réforme est directement dépendante de formes adaptées de management et d'organisation du travail. Il est donc tout à fait stratégique de ne pas limiter la formation à la police de proximité aux seuls effectifs de la base, mais de l'élargir à l'ensemble des niveaux d'encadrement. La réforme doit être portée par les cadres de la police, et ne pas donner le sentiment d'être subie par ces derniers. De la même façon, leur recrutement doit intégrer ce paramètre.

- Moderniser les systèmes de recueil des données ;

Toute la doctrine de la police de proximité repose sur à la fois une modernisation des techniques d'exploitation des données traditionnelles qu'elle comptabilise et une volonté de recueillir des données qualitatives auprès des habitants en vue d'adapter la prestation de service de la police aux demandes sociales. Cette double approche suppose donc un investissement très important du système policier de réforme de son système de recueil et de traitement des données. Si l'expérience *Compstat* à New York a servi de modèle à de nombreuses polices pour organiser de façon plus centralisée les informations policières, des méthodes d'enquêtes de sécurité publique menées auprès des habitants comme cela est organisé aux Pays-bas avec la formule des sondages de voisinage ou en Catalogne, pour accompagner le déploiement des *Mossos d'esquadra* afin de recueillir des données plus qualitatives sur la perception de la police par les habitants et les préoccupations exprimées par ces derniers, constituent des outils à investir. La recherche de renseignements passe encore par le développement des relations de la police avec les autres acteurs de première ligne sur son territoire d'intervention (agents des espaces verts, gardiens d'immeubles, responsables de clubs sportifs, sociétés qui entretiennent les bâtiments, huissiers, etc), l'organisation de conférences de consensus avec des groupes-témoins (*focus group*), en s'appuyant sur des « informateurs » (« réseaux

d'informateurs de quartier » en Belgique, etc.) ou encore en organisant une représentation des usagers au sein même des services de police (« groupes aviseurs » au Québec)

2. Accompagner la mise en place de la police de proximité d'une véritable démarche partenariale

Dans de nombreux États d'Europe, de véritables démarches partenariales, territorialisées, ont fondé l'évolution des politiques de sécurité³². Dans ce contexte, la police n'est plus un acteur isolé de la lutte contre l'insécurité. Elle s'inscrit dans un cadre de coopération avec d'autres acteurs institutionnels aux interventions complémentaires des siennes. Sans doute cette évolution est-elle aussi à l'origine d'un réajustement des modes d'interventions policières, rendu nécessaire pour répondre au besoin de se construire une nouvelle légitimité et d'affirmer une autre identité dans un cadre de politiques publiques profondément remanié. En même temps, ce partenariat institutionnel élargi offre une chance à la police de proximité de pouvoir se déployer de façon légitime en permettant non seulement de favoriser une harmonisation des interventions des différents professionnels sur un même secteur, mais en organisant les conditions d'un relais des demandes adressées à la police vers les interlocuteurs les plus à même d'y répondre institutionnellement de la façon la plus rapide et la plus efficace. Le caractère intégré des interventions professionnelles ne peut que renforcer la perception par la population tant d'une continuité que d'une cohérence globale des interventions des pouvoirs publics.

La participation active et régulière de la police aux scènes institutionnelles du partenariat local apparaît donc comme tout à fait essentielle. Elle est une condition du succès de la police de proximité. Cependant, la police devra aussi prendre en compte les réticences que pourront parfois susciter sa présence aux yeux d'autres intervenants, notamment du travail social. Les efforts pour comprendre l'identité des interventions de l'autre, la spécificité des cultures et des contraintes professionnelles, seront le gage du succès possible d'un tel partenariat, lequel devra toujours s'opérer dans un respect de la différence et de la distribution des compétences pour ne pas entraîner des situations de blocage et d'incompréhension susceptibles d'affecter l'ensemble des réformes entreprises.

Une recherche menée pour l'IHESI en France, sur le thème des partenariats entre la police et les autres institutions, a listé un certain nombre de conditions préalables à la « réussite » de ces coopérations :

- Mobiliser au moment voulu les opérateurs pertinents - et, dans l'idéal, tous les opérateurs pertinents - par rapport à la situation à traiter ;
- L'existence de relations interpersonnelles fondées sur la confiance, l'estime et le respect mutuel entre les différents partenaires ;
- Tous les partenaires travaillent dans l'esprit de la police de proximité c'est-à-dire, pour reprendre son objectif général : « créer les conditions d'une véritable tranquillité publique » ;
- La nécessité de retours d'information réalisés par les services de police sur les suites ou les effets d'une action engagée par les acteurs de la société locale (dépôt de plainte, notamment, signalement de personnes ou d'incidents...) ³³.

3. Mener une réflexion sur les conditions d'une légitimation renforcée de la police auprès de la population

Si la légitimité de la police repose sur sa capacité à répondre effectivement aux demandes qui lui sont formulées, elle passe aussi par un renforcement de la déontologie de l'activité policière³⁴. La question du respect et de la protection des droits de l'homme dans le travail des services de police a pris une importance croissante depuis une dizaine d'années. Il s'agit de renforcer ou de restaurer selon les cas, la confiance des citoyens envers les forces de l'ordre. Cela est dû en partie à la diversité de plus en plus grande des communautés vivant en Europe, et à l'émergence d'un ensemble de lois internationalement reconnues qui offre désormais une plus grande protection à l'individu et rend les organisations de plus en plus responsables de leurs actes. En 1997, la Direction générale des droits de l'homme du Conseil de l'Europe a lancé le « Programme Police et droits de l'homme 1997-2000 » dans le but de sensibiliser les services de police de toute l'Europe aux normes relatives aux droits de

³² FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZYNSKI M. (Dir)., *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, PUG, 2003

³³ *Guide de la sécurité dans la ville*, Ed. Weka, Novembre 2006

³⁴ Conseil de l'Europe, *Recommandation 10 (2001) du Comité des Ministres aux Etats membres sur le Code européen d'éthique de la police*, adoptée par le Comité des Ministres le 19 septembre 2001.

l'homme. Il a été reconnu que, même si la question des droits de l'homme en matière policière constitue, en elle-même, un thème ancien, la traduction de la théorie de la protection des droits de l'homme en une série d'outils pour la pratique quotidienne demeure un défi requérant une attention considérable.

Chaque policier doit connaître et comprendre à la fois les normes internationales relatives aux droits de l'homme et les dispositions légales de son propre pays en la matière, et comprendre comment celles-ci doivent être appliquées dans son travail quotidien et son interaction avec les citoyens³⁵. Des structures indépendantes de contrôle de la police doivent être instituées (Commission nationale de déontologie de la sécurité en France, Commission indépendante d'inspection des cellules de police aux Pays-Bas, défenseurs des droits de l'homme au Royaume-Uni, etc.). Dans un certain sens, la nature même de la police de proximité exige la prééminence de la protection des droits de la personne : la visibilité de la police, sa présence au cœur de la collectivité et la fréquence de ses contacts avec des citoyens appartenant souvent à des communautés variées témoignent avec force de la nécessité de placer les droits de l'homme au cœur des institutions. Si tel n'est pas le cas, il est probable que toute la réforme entreprise sera condamnée à un échec.

L'effort à entreprendre pour améliorer l'image de la police est particulièrement important s'agissant des minorités (minorités d'âge, minorités ethniques, etc.) dont les enquêtes montrent qu'elles en ont une image particulièrement dégradée. Ces informations doivent être rendues publiques et prises en compte pour engager une réflexion sur la façon d'améliorer cet état de fait. Sur ce plan, la question du recrutement de membres appartenant aux minorités mérite réflexion afin d'ouvrir la police à l'ensemble de la population, favoriser la prise en compte des demandes sociales de celle-ci et mieux refléter la diversité sociale. Cette politique de recrutement et l'évolution de carrière des personnes recrutées dans ce cadre devrait alors faire l'objet d'une évaluation régulière pour apprécier à la fois la réalité de cette évolution et son impact tant sur les pratiques que sur l'image de la police.

Sur ce plan, une question sensible mérite notamment d'être traitée. La police de proximité reposant sur un recueil modernisé et de plus en plus précis des informations et des demandes de la population, une parfaite transparence de l'utilisation de ces dernières mérite d'être respectée. Plusieurs questions devront être posées : Quelles informations sont véritablement nécessaires à l'exercice de la mission projetée ? Quelles sont les modalités de recueil de cette information et le statut de ceux qui la fournissent (par exemple, la question de la représentativité des participants aux réunions de quartiers est tout à fait sensible et essentielle) ? Quelles informations il est légitime ou au contraire illégitime de demander à la population ? Quelles sont les modalités permettant à la police de rendre compte des usages de ces informations ? ³⁶ Quels mécanismes de contrôle de la nature des informations recueillies et de leurs usages ? Etc.

4. Anticiper les effets pervers de la police de proximité

Pour ce qui est de la délinquance, il est possible d'observer le paradoxe qui veut que la police de proximité puisse contribuer, au moins dans un premier temps, à une augmentation du nombre de délits constatés. En effet, la présence accrue des policiers sur le terrain, leur plus grande implication dans la lutte contre les désordres et les incivilités est de nature à conduire un nombre important de personnes à déclarer davantage de faits de délinquance, ce qu'elles ne faisaient pas antérieurement par peur, découragement, lassitude et scepticisme à l'égard de la police. Cette pression sur le taux de non-déclaration, sur le chiffre noir de la délinquance, même si elle traduit, par certains côtés, une amélioration de la confiance dans la police, n'en est pas moins problématique en termes d'appréhension et d'évaluation. Il est difficile de faire accepter à la population, aux décideurs locaux, voire aux responsables institutionnels que cette police de proximité puisse aboutir (même provisoirement) à une augmentation des chiffres de la délinquance, des indicateurs objets d'une attention particulière et dont la publication annuelle donne lieu à une exploitation médiatique et politique. D'autres difficultés peuvent résulter de la mise en place de la proximité : des sollicitations exponentielles et parfois inopportunes, des délais de réponse plus longs, une exposition plus forte de la police aux mécontentements, un aménagement important des horaires de travail, etc.

³⁵ Conseil de l'Europe, *La police locale en Europe*, Exposé des motifs, Rapp. BARNES S., MANGIN P., 16 avril 2004, p. 26.

³⁶ SERON V., SMEETS S., *Participation citoyenne et sécurité publique. Enjeux émergents et expériences locales*, Politeia, Centres d'Etudes sur la police, 2007 ; BRODEUR J.-P., JOBARD F., *Citoyens et délateurs. La délation peut-elle être civique ?*, Ed. Autrement, Coll. Mutations, 2005

Il convient donc d'accompagner le travail de mise en place de la police de proximité d'une vraie politique de communication, d'information pédagogique, auprès tant des décideurs locaux, que des médias et de la population (via des sites internet, une newsletter, des réunions publiques, des reportages dans les médias locaux, des stages citoyens, points presse à l'occasion d'incidents, etc.). Ce travail est sans aucun doute aussi à mener vis-à-vis des policiers pour qu'ils ne se sentent pas prisonniers d'une logique qu'ils ne maîtrisent pas (explicitation des buts, etc.). L'association des organisations syndicales à la définition même de la réforme se révèle essentielle pour favoriser les chances de celles-ci d'être réellement partagées par les acteurs qui auront la charge de la conduire dans la pratique. Dans tous les cas, une politique de communication externe et interne doit donc être engagée, à la fois précédant et accompagnant la réforme.

De façon générale, la police doit apprendre à travailler avec les médias en acceptant une véritable transparence de ses résultats de façon à pouvoir en délibérer et à apporter des explications aux situations révélées. Cette question de la communication prend un relief particulier en situation de crise où la coordination des informations et leur diffusion nécessite un vrai travail d'échange entre les différents protagonistes.

5. Développer une réelle démarche d'évaluation de la police de proximité

La mise en place de tout nouveau dispositif doit nécessairement s'accompagner de celle d'un système d'évaluation adaptée. Sur le plan des activités de police en général, et de celles des activités de *community policing* en particulier, le rapport Sherman³⁷ aux Etats-Unis constitue une étape importante, notamment complétée par les travaux de Peter Jordan³⁸ pour le Royaume-Uni. Menant un travail d'évaluation sur la base de onze stratégies policières, préventives, répressives ou combinant les deux, ils aboutissent aux résultats suivants :

- Accroître la densité de la présence policière dans une ville ferait décroître les taux de criminalité : **pas prouvé, ou pas clair** ;
- Répondre rapidement aux incidents signalés ferait décroître le crime : **pas prouvé aux États-Unis** (ni en Angleterre, sauf pour les cambriolages) ;
- Augmenter substantiellement le nombre des patrouilles circulant au hasard dissuaderait les délinquants potentiels dans l'espace public par effet de crainte d'une omniprésence policière : **pas prouvé** ;
- Augmenter substantiellement la présence des patrouilles sur des points chauds et pendant des créneaux horaires chauds préalablement repérés ferait diminuer la criminalité : **tout à fait prouvé** ;
- Accroître la fréquence des arrestations sur les crimes signalés les ferait diminuer : **pas prouvé en général** (en Angleterre, plutôt prouvé sur les faits de violences domestiques, pas du tout prouvé sur les violences juvéniles) ;
- Cibler l'action policière sur des types de criminels très profilés, avec l'idée que plus souvent les récidivistes sont arrêtés, moins de crimes graves surviennent : **plutôt prouvé** (mais en Angleterre, plutôt moins prouvé pour les trafiquants de drogue dans la rue) ;
- Augmenter les contacts de la police avec la population par une proximité fréquente diminuerait le crime dans la mesure de l'amélioration de la quantité et de la qualité des contacts : **plutôt pas prouvé** (en revanche, s'il s'agit d'améliorer la légitimité de la police aux yeux de la population, c'est une bonne stratégie) ;
- En matière de police orientée vers la résolution des problèmes, l'hypothèse est que plus une police est capable d'identifier et de réduire les causes les plus proches de la criminalité, plus la délinquance diminue : **hypothèse non encore prouvée faute de tests sur une plus large échelle et plus approfondis** ;
- Des contacts informels mais beaucoup plus systématiques entre la police et les jeunes les dissuaderaient de commettre des délits : **non prouvé** ;
- Un ciblage de l'action de la police en direction de victimes à répétition réduirait substantiellement la multivictimation : **tout à fait prouvé** ;

³⁷ SHERMAN L., « Policing in Crime Prevention », in SHERMAN et alii (dir.), *Preventing Crime: what Works, what Doesn't, what's Promising*, Washington DC, US Department of Justice, Office of Justice programs, 1997, 8e chapitre

³⁸ JORDAN P., « Effective policing strategies for reducing crime », in GOLDBLATT J. et LEWIS C. (éds.), *Reducing Offending: an Assessment of Research Evidence on Ways of Dealing with Offending Behaviour*, London, Home Office, Research and Statistic Directorate, 1998, p. 63-82.

- Un travail systématiquement orienté vers des partenaires multiples, à qui on fournit de l'information et qui, mis en confiance, en délivrent d'autres en retour réduit substantiellement le crime : **tout à fait prouvé.**

Ces différents résultats doivent être intégrés. Ils fournissent une grille de lecture de nature à favoriser une évaluation de la police de proximité en rapport avec les objectifs réels que l'on peut lui assigner et non pas des objectifs théoriques dont la validité soit n'a pas été prouvée, soit a été invalidée par des tests préalables. Dans tous les cas, l'évaluation de la police doit dépasser le seul ratio « **Performance de la police/Réduction du crime** ». Il est en effet aujourd'hui évident que la police ne parviendra jamais à elle seule à diminuer substantiellement la criminalité. L'intervention de la police s'inscrit dans tous les cas dans une chaîne de mécanismes de régulations sociales et privées des conduites. L'évaluation doit donc intégrer ce paramètre pour ne pas reporter sur la police la seule responsabilité d'un processus complexe. Ce qui implique notamment que l'évaluation ne doit pas seulement mobiliser des critères endogènes. Elle doit intégrer des indicateurs extérieurs à la police, notamment dans l'analyse des coopérations engagées par celle-ci avec ses partenaires.

A partir de ces constats, on peut plus précisément essayer de déterminer les principes susceptibles de guider l'évaluation de la police de proximité. La mesure peut se faire à partir de deux grandes interrogations :

- **L'impact sur l'institution policière elle-même ;**

Dans quelle mesure, une réforme de cette ampleur a effectivement engagé des mutations internes dans l'organisation du système policier ? Comment se sont structurés les coopérations de la police avec ses partenaires extérieurs ? Quelles sont dès lors les dynamiques du changement que l'on peut en déduire ? Ce qui implique notamment de répondre aux questions suivantes : Les personnes et les territoires d'action choisis dans le programme sont-ils pertinents ? Les acteurs impliqués, et principalement les policiers, se sentent-ils motivés et s'investissent-ils dans la réalisation du programme ? Les concepteurs du programme ont-ils intégré les possibles incitations matérielles et financières des policiers ? Quelles sont les données relatives au caractère mesurable des objectifs affichés par un programme de police de proximité ? Quelle analyse peut-on faire des objectifs de police de proximité, de leur caractère mesurable, de l'originalité des programmes... ? Etc.

- **L'impact des stratégies mises en œuvre sur un territoire particulier ;**

Si une réforme a entraîné des changements significatifs dans l'institution policière, comment mesurer l'impact d'un programme comportant des objectifs clairs sur un territoire particulier ? Si l'hypothèse d'un changement de logiques professionnelles dans la mise en œuvre (*implementation*) d'une réforme est vérifiée sur un territoire donné, comment peut-on cette fois mesurer l'impact d'une stratégie de police de proximité sur l'environnement local ? Existe-t-il des expériences locales particulièrement significatives de constructions partenariales (police/autres partenaires) de mesures communes de désordres urbains ? Si oui, quelles sont ces constructions ? Quels outils sont mobilisés ? Comment ? Quelles sont les méthodes d'enquête auprès des populations mobilisables et, quels sont les acteurs de la population les plus compétents pour évaluer un processus de réforme ? Existe-t-il des personnes, dans la population, à même de porter un jugement valable sur le travail de la police de proximité ? Quels sont les publics qui peuvent être interrogés ? Comment les interroger ? Enfin, quels sont les indicateurs de mesure qui fonctionnent et quels sont ceux qui ne fonctionnent pas pour évaluer la réussite d'un programme local de proximité bien défini et lisible ? Quelles sont les catégories de faits qui peuvent « dire » quelque chose sur l'efficacité d'une police de proximité et quelles sont celles qui ne fonctionnent pas ? Etc.