

[EN CLAIR]

REMISES EN CAUSE DE LA DOCTRINE DE PROXIMITÉ



Par Nicolas SIMON



À PROPOS DE L'ARTICLE

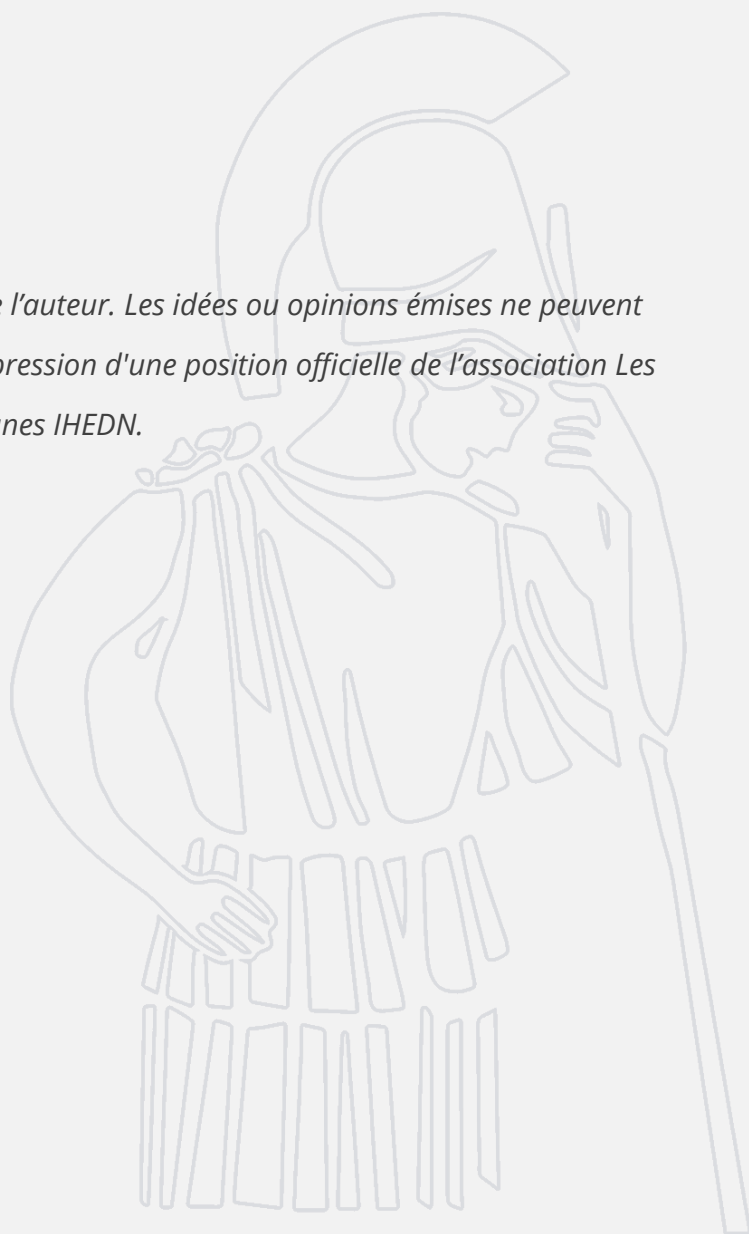
Souvent mythifiée, la doctrine de proximité n'est pas sans limites. Elle demande un effort particulièrement conséquent dans sa mise en place, à la fois dans les moyens et les volontés. Les résultats ne peuvent répondre à toutes les attentes, tant ces dernières sont immenses. Le *community policing* est adapté pour des systèmes policiers décentralisés. Il est alors possible de questionner l'importation du modèle en France.

À PROPOS DE L'AUTEUR



Nicolas SIMON est titulaire du Master II "Sécurité intérieure" de l'Université de Nice et membre du Comité Sécurité Intérieure. Il a effectué un stage au sein de la DDSP des Alpes-Maritimes dans le cadre d'un mémoire sur la police de proximité.

Ce texte n'engage que la responsabilité de l'auteur. Les idées ou opinions émises ne peuvent en aucun cas être considérées comme l'expression d'une position officielle de l'association Les Jeunes IHEDN.



Les remises en cause de la doctrine de proximité

Loin d'être une solution miracle, la police de proximité connaît ses limites. Il existe souvent un décalage entre les promesses et la réalité. Adaptée pour des systèmes qui accordent de larges prérogatives aux forces locales, la police de proximité ne peut, sans réadaptations, s'intégrer au système étatique et centralisé de la Police nationale.

Des résultats loin des promesses

Plusieurs obstacles entravent le maintien d'une politique de *community policing* par les organisations policières. Tout d'abord, l'ambiguïté de la doctrine contribue à alimenter un manque de clarté dans les objectifs et les actions à réaliser. Ainsi, la police de proximité peut paraître difficilement compréhensible pour le policier et le citoyen. Elle reste également difficile à appliquer et à analyser en raison de la subjectivité des critères. Par quels indicateurs mesurer l'évolution de la relation entre le policier et le citoyen ? De plus, la lenteur des résultats n'améliore pas la situation. En reposant principalement sur des mécanismes relationnels, il faut pouvoir laisser le temps à l'agent de tisser un ensemble de contacts, de récolter l'information, et de prévenir les conflits par une notoriété et une personnalité suffisamment légitimes aux yeux des habitants. Les élus ne possèdent pas toujours le temps nécessaire à cet ancrage. Soumis à la pression du calendrier électoral, ils doivent répondre rapidement aux attentes des citoyens. Les résultats des expériences de *community policing* sont inégales selon les territoires et demandent un effort particulièrement soutenu. En remettant des policiers sur le terrain, la doctrine est vorace en moyens humains et financiers. Enfin, la proximité entre l'agent et le citoyen peut faire craindre le développement d'une corruption. La proximité et la décentralisation des responsabilités ne doivent pas être confondues avec l'attribution d'un pouvoir discrétionnaire.

Les expériences menées dans les différents pays ont confirmé les points faibles de la doctrine. La police londonienne de Robert PEEL avait déjà fait l'objet de critiques quant à son efficacité réelle¹. L'ambition politique affichée initialement ne résiste souvent pas aux difficultés financières. L'absence postérieure de soutien annonce souvent un retour aux anciennes pratiques interventionnistes. La suppression rapide de la « Pol'Prox » est un exemple de cet engouement éphémère. Quant à la Police de Sécurité au Quotidien (PSQ), elle illustre aussi les critiques récurrentes de la police de proximité. Les attentes et les préoccupations des forces de l'ordre persistent malgré la réforme : insuffisances des moyens, charge de travail trop importante, implication insuffisante de la justice, manque de formation². L'utilité des outils de concertation est remise en cause par les participants eux-mêmes, pour qui la coopération a toujours existé, avec ou sans PSQ. Le défaut de précision de la réforme sur l'intégration des Groupes de Partenariat Opérationnel (GPO) au sein de la structure locale préexistante a entretenu un vide qui a pu, au départ, créer une logique de concurrence : « *Au départ, leur instauration a d'ailleurs suscité de vives réactions chez les élus locaux qui ont pu le vivre comme un dessaisissement, les maires présidant les CLSPD mais pas les GPO pilotés par la police* »³. L'absence rapide de pilotage des hautes autorités politiques, amplement favorisée par de violents mouvements sociaux et une crise sanitaire, a conduit au ralentissement de la réforme. Sans moyens suffisants, les commissariats déjà dépassés par la gestion quotidienne des services ne peuvent détacher des agents pour les missions supplémentaires de prévention. De même, il faut pouvoir former les personnels aux compétences relationnelles : « *être capable d'entrer en contact et de communiquer utilement avec les habitants d'un territoire est une disposition et une compétence que tous les intervenants de terrain ne possèdent pas au même niveau* »⁴. Enfin, il existe des doutes sérieux quant à l'autonomie des responsables et agents de police locaux dans une institution aussi verticalisée que la Police nationale.

¹ DIEU, F. *Sociologie de la sécurité*, op. cit., p. 71.

² « Enquête " Panel Ministre ". Résultats et analyse (points clefs et questionnaire intégral) », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n°53, 2021, pp. 14-19.

³ MALOCHET, V. « La police de sécurité du quotidien et les acteurs locaux. Enjeux partenariaux d'une réforme à portée variable », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n°53, 2021, p. 77.

⁴ DELPEUCH, T. ZAGRODSKI M. « Police de sécurité du quotidien et approche de résolution de problèmes : quelques résultats de l'étude CoPPoSQ », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n°53, 2021, p. 33.

Certaines décisions sont imposées au niveau central, comme ce fut le cas pour les QRR. Ces territoires ont été délimités sans concertation avec les services directement concernés par ces zones. Cela diminue ainsi la précision du découpage.

Les dangers d'une importation hâtive des mécanismes communautaires anglo-saxons

L'importation de mécanismes institutionnels et de pratiques d'un pays à un autre reste toujours une entreprise difficile, voire vouée à l'échec si elle n'est pas capable de s'adapter au pays bénéficiaire : « *dans chaque société, les institutions doivent être adaptées aux particularités d'une constellation historique singulière* »⁵. Les pays anglo-saxons possèdent des conceptions administratives différentes de la France. Les États-Unis et le Canada sont des pays fédéraux, et l'Angleterre accorde une liberté importante aux forces de police locales. Certains pays limitrophes de la France et proches culturellement d'elle possèdent aussi des formes fédérales : Belgique, Allemagne, Suisse. Ces pays ont tous développé leurs mécanismes de proximité en s'inspirant mutuellement. La France, quant à elle, est l'héritière d'une tradition unitaire et centralisatrice à rebours des pays mentionnés précédemment. Le groupe de réflexion mené en 2007 par Michel GAUDIN avait mis en garde contre l'importation brute du *community policing* : « *Par ailleurs, comment imaginer plaquer un concept qui repose sur un système policier éclaté et, surtout, d'essence municipale, au sein duquel l'État n'intervient qu'en complément et que pour les affaires relevant d'une criminalité transnationale ou internationale ?* »⁶.

Les polices municipales pourraient être une solution à la lutte contre la petite délinquance et contre les incivilités. En déchargeant la Police nationale des « petites » missions, elles pourraient lui permettre de se recentrer sur des missions plus importantes de police judiciaire qui occupent une charge déjà lourde pour les fonctionnaires. L'action de ces

⁵ ARON, R. *Démocratie et totalitarisme*, Gallimard, 1965, p. 55.

⁶ Groupe de réflexion sur la sécurité au quotidien, (dir.), GAUDIN, M. *op.cit.*, p. 17.

forces locales est aujourd'hui reconnue comme complémentaire et leur rôle ne cesse de s'accroître⁷. Pour se rapprocher du citoyen, la doctrine de proximité encourage l'ancrage du policier dans son quartier. Les policiers municipaux sont des fonctionnaires territoriaux et sont reliés à la commune dans laquelle ils travaillent. Ce régime permet une continuité sur le temps entre l'agent et les habitants. À l'inverse, les policiers nationaux sont soumis aux mutations, rompant ainsi périodiquement leurs liens avec leur territoire. Une autre qualité des polices municipales réside dans leur souplesse d'intervention. Leurs actions trouvent leurs fondements juridiques parmi les pouvoirs larges de police du maire : salubrité, tranquillité et sécurité publiques. Elles peuvent s'adapter à la délinquance locale. Bruno LEROUX rappelle que ces dernières sont « soumises [...] au cadre de mission défini à la fois par la loi mais aussi par les assemblées élues, qui apprécient leurs interventions en fonction des contextes locaux »⁸. Cependant, décentraliser une partie des missions de proximité et de sécurité publique de la Police nationale vers les polices municipales conduirait à concurrencer, voire à amputer une partie importante des missions de la Police nationale. L'administration centrale ne s'est jamais risquée à un tel bouleversement de l'institution, ce qui est compréhensible. Le Conseil constitutionnel a refusé l'extension des pouvoirs de police judiciaire des agents municipaux⁹, et le rapport FAUVERGUE-THOUROT rendu en 2018 estime que le cadre juridique actuellement en vigueur est satisfaisant¹⁰.

En conclusion

Plus profonde qu'un simple modèle d'emploi des forces, la doctrine de proximité « fait partie des tentatives d'approfondissement de la démocratie »¹¹. Elle est la « *democracy in action* »¹². Elle symbolise le passage d'une police coercitive légitimée par le pouvoir

⁷ Cour des comptes, *Les polices municipales*, Rapport public thématique, octobre 2020.

⁸ LE ROUX, B. Discours du ministre de l'Intérieur Bruno LE ROUX, à l'occasion de la signature des conventions de coordination entre les polices et les forces de l'ordre à Nancy, 20 janvier 2017.

⁹ Cons. const., n°2011-625 DC, 10 mars 2011.

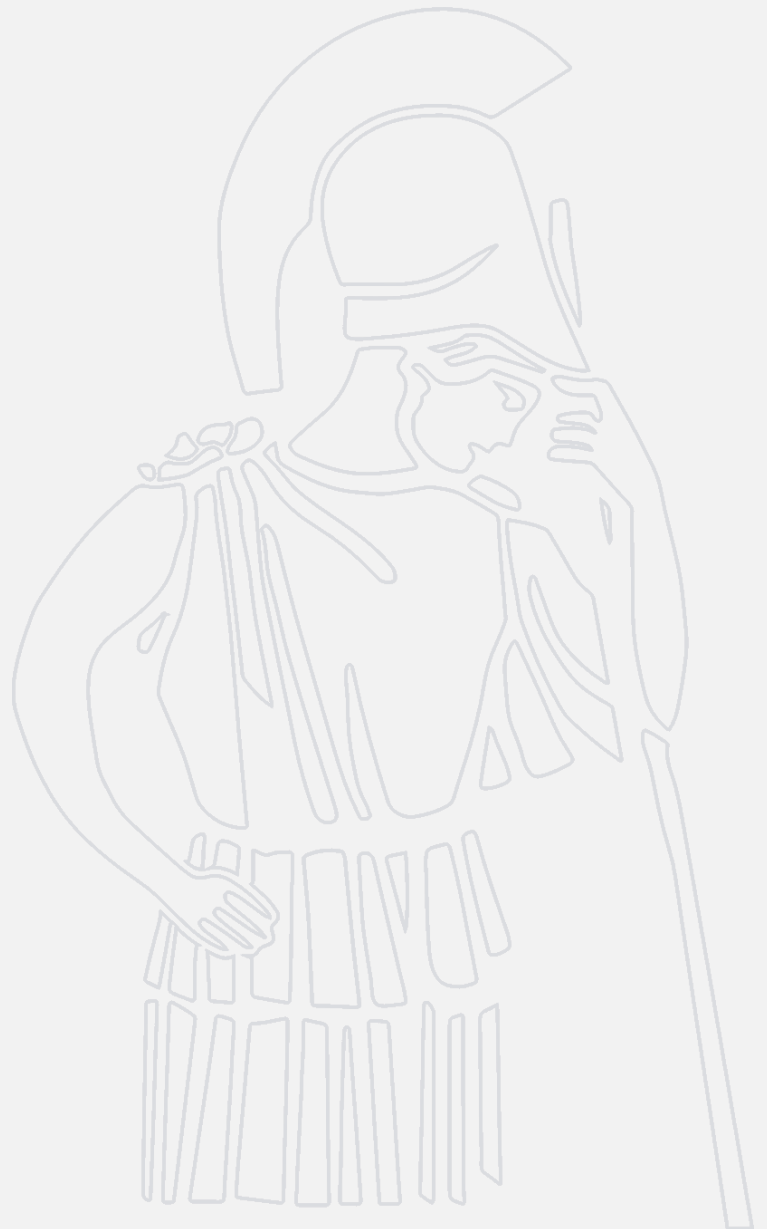
¹⁰ FAUVERGUE, J.-M. THOUROT, A. *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, Rapport, septembre 2018.

¹¹ ROCHÉ, S. *Police de proximité Nos politiques de sécurité*, op.cit., p. 8.

¹² Bureau of Justice Assistance, *Understanding Community Policing A Framework for Action*, U.S. Department of Justice, 1994, p. 4.

politique, vers une police consensuelle et légitimée par les citoyens. L'organisation n'est plus seulement garante du bon ordre, mais elle représente un ensemble de valeurs sociales. Le rapprochement du lien entre police et population passe avant tout par une police soucieuse des libertés démocratiques.

La Police nationale adopte cette voie et évolue en s'ouvrant à la population. Sans oublier le souci d'efficacité qui caractérise ses missions répressives, son action s'inscrit désormais dans un *continuum* de sécurité au sein duquel travaille une pluralité d'acteurs. Nous passons aujourd'hui de la « police de proximité » vers la « sécurité globale ».





publication@jeunes-ihedn.org