



**LES JEUNES
IHEDN**

LES PUBLICATIONS

[DOSSIER]

**La doctrine policière de
proximité : origine et
applications au sein de la
Police nationale**

Par Nicolas SIMON, membre du Comité sécurité intérieure

À PROPOS DE L'AUTEUR

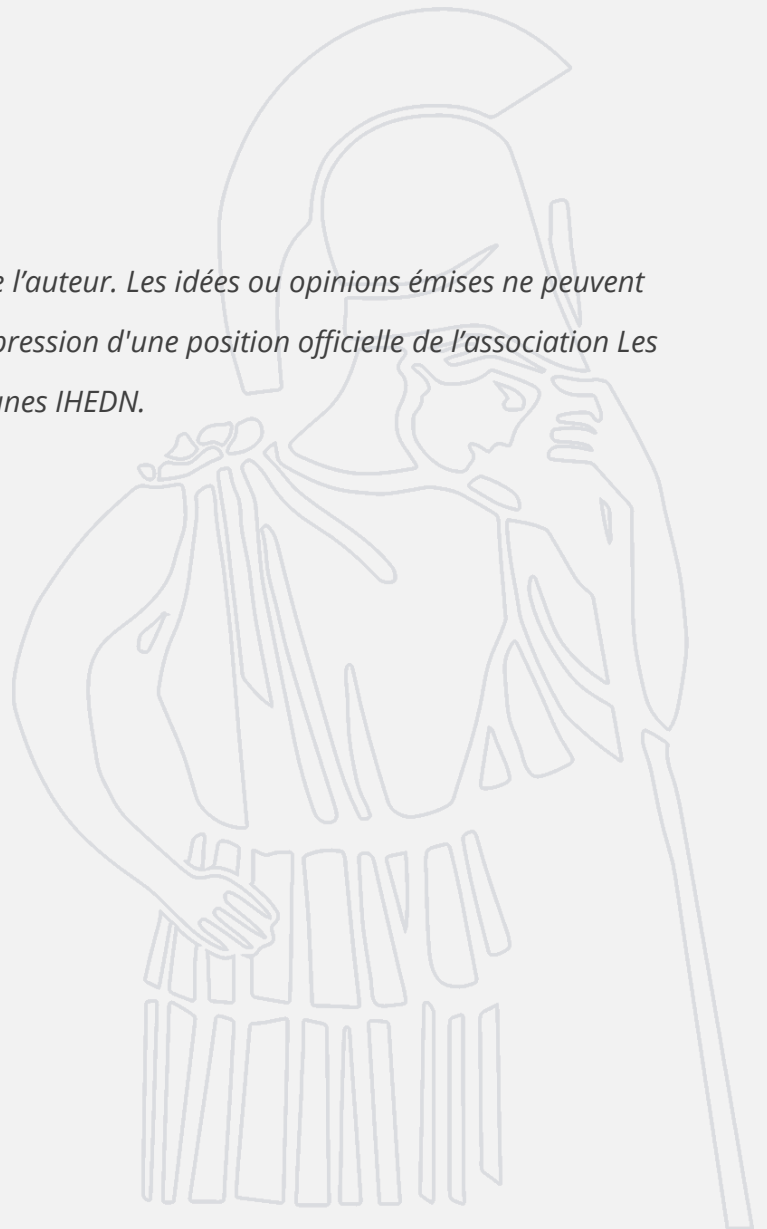


Nicolas SIMON est titulaire du Master II "Sécurité intérieure" de l'Université de Nice et membre du Comité Sécurité Intérieure. Il a effectué un stage au sein de la DDSP des Alpes-Maritimes dans le cadre d'un mémoire sur la police de proximité.

SOMMAIRE

PRÉFACE	4
LES ORIGINES DE LA POLICE DE PROXIMITÉ	5
LES POLITIQUES DE PROXIMITÉ AU SEIN DE LA POLICE NATIONALE	10
LES DISPOSITIFS DE PROXIMITÉ AU SEIN DE LA POLICE NATIONALE	15
LES REMISES EN CAUSE DE LA POLICE DE PROXIMITÉ	20

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.



PRÉFACE

L'extension d'une « *police de proximité* » est une orientation permanente de la politique de sécurité publique¹. Présente dès le deuxième article du Code de la sécurité intérieure (CSI), la proximité fait office de principe fondamental dans l'action des forces intérieures. Elle doit répondre « *aux attentes et aux besoins des personnes en matière de sécurité* »². Quelles réalités concrètes et opérationnelles recouvrent la notion de proximité ?

Le principe n'est, d'ailleurs, pas aussi récent que le Code de la sécurité intérieure. Il recouvre de larges réalités. S'intéresser à ces dernières permet de faire apparaître nombre de questionnements sur le rôle moderne du policier. Que l'on parle de police de proximité, de voisinage, de quartier ou encore de police communautaire, ces déclinaisons sémantiques illustrent toutes une même doctrine sous-jacente. Sa finalité vise au rapprochement entre la police et sa population, dont la relation a été distendue par les évolutions sociales et policières du dernier siècle.

Aujourd'hui, la « *police nationale, c'est peu dire, a un problème d'image* »³. Consciente de l'importance du consentement populaire dans la réussite de ses missions, l'institution a fait le choix d'intégrer au sein de son action des dispositifs tendant au rapprochement avec la population.

¹ Code de la sécurité intérieure, art. L. 111-2 .

² *Ibid.*

³ FAURE, V. « Police, histoire d'une institution contestée », *Le Monde*, 27 février 2021, p. 26.

Les origines de la police de proximité

La police de proximité est la traduction française du « *community policing* ». Ce modèle provient des pays anglo-saxons et place le citoyen au cœur de l'action des forces de l'ordre. En 1829, le *Home Secretary* Robert PEEL crée la *Metropolitan Police* de Londres et développe une police soucieuse de sa réputation auprès des habitants. À cet instant, la France est citée en contre-exemple.

Les neuf principes de Robert PEEL comme fondements théoriques du modèle communautaire

Robert PEEL théorise neuf principes sur lesquels doit reposer l'action policière. De ces principes, trois objectifs intrinsèquement liés se dégagent. Le premier est l'importance de la prévention du crime par le policier. Le pouvoir de dissuasion est caractéristique d'une bonne police. Pour mesurer son efficacité, il ne faut pas se fonder sur le taux d'élucidation des infractions, mais sur le nombre d'actes infractionnels sur un territoire. En conséquence, il vaut mieux une police qui résout un seul crime sur dix, plutôt qu'une police résolvant quatre-vingt-dix infractions sur cent. Le deuxième objectif réside dans la recherche du consentement et de la légitimité auprès du public. Citoyen et policier se confondent et coopèrent au service de la sécurité. Enfin, pour troisième objectif, l'agent de police recherche le respect de la population en recentrant son action autour de principes tels que l'impartialité, le recours au droit, la représentation et la compréhension de la population, l'utilisation en dernier recours de la force.

Ainsi, les missions de la police londonienne se concentrent sur la résolution proactive des conflits. Les agents effectuent des patrouilles régulières en uniforme, visibles et proches

des populations. Un pouvoir important est confié aux échelons locaux dans le choix de résolution des conflits. Aux côtés des agents, des citoyens volontaires (*special constables*) peuvent suppléer l'action de police. Le policier dirige son action vers la protection première de la population.

Citée comme antagoniste à ce modèle, la police parisienne agit selon des méthodes différentes. Héritée de la Lieutenance générale de police de 1667, elle illustre le modèle « autoritaire » de police, où la finalité première de son action tend vers la protection des institutions⁴. L'agent rend compte directement au Roi, et tire du renseignement par l'utilisation de « mouches ». Discrètes et en civil, elles valorisent l'investigation. La perception du policier par la population n'est pas toujours positive, car les agents souffrent parfois d'une image ambiguë en jouant eux-mêmes avec les limites de la légalité. Eugène-François VIDOCQ, ancien bagnard et chef de la brigade de sûreté, a contribué à alimenter l'image du « policier-bandit ». La centralisation progressive par l'État des fonctions de sécurité intérieure, que ce soit par la création du Préfet de police ou par la loi du 9 juillet 1966, a renforcé l'idée d'une police politique dirigée par le haut et tournée vers la protection des institutions.

La classification exacerbée entre une police française autoritaire et une police britannique communautaire reste cependant purement théorique. Même si elle illustre deux modes d'actions qui ont existé, elle ne reflète pas la réalité⁵. Ces modèles ne correspondent qu'à un territoire restreint aux seules capitales, Londres et Paris. Ils désignent des expériences intégrées dans un ensemble. L'Angleterre a évidemment développé des méthodes répressives de police tandis que Paris a connu une réimportation de la méthode communautaire au travers des sergents de ville développés par Napoléon III. Penser que la police française ne s'est jamais souciée du citoyen est erronée. Elle est étatique et centralisée, certes, mais elle est aussi depuis la fin du XIXe siècle une police républicaine, soucieuse des libertés. Le développement de la police française suivra l'instauration du

⁴ DE MAILLAIRD, J. *Polices comparées*, L.G.D.J., coll. « Clés », 2017.

⁵ DE MAILLAIRD, J. *Polices comparées*, *op. cit.*, p. 26.

régime républicain, et de sa « *prise en compte graduelle des libertés individuelles et collectives que celui-ci entend progressivement garantir* »⁶.

Une doctrine récupérée, modifiée et généralisée durant la seconde moitié du XXe siècle

Pendant les années 1960, les États-Unis ont été témoins de nombreuses émeutes raciales, ce qui a remis en question la légitimité de la police. Pour répondre à ces préoccupations, les chercheurs ont exploré le modèle britannique de *policing by consent* afin de l'adapter aux forces de l'ordre modernes. Cette nouvelle approche repose sur l'idée que la police ne peut efficacement combattre la criminalité qu'en collaborant étroitement avec la population.

Le nouveau modèle se diffuse grâce à l'influence « *de la recherche anglo-saxonne en sciences sociales en général et en criminologie en particulier [qui] a contribué à une réception avec un enthousiasme parfois béat de ce modèle policier à la fois par la communauté scientifique, mais aussi par les responsables politiques* »⁷. Certaines nations qui partagent des systèmes juridiques basés sur la *common law* ou des cultures similaires sont plus réceptives aux méthodes inspirées du *community policing*, qu'elles adoptent et améliorent. Parmi elles, on compte des pays comme l'Australie, le Royaume-Uni, le Canada, les Pays-Bas, la France, l'Italie, l'Allemagne, la Belgique ou encore la Suisse. De plus, ces techniques ont également trouvé un écho favorable dans des pays d'Afrique et d'Amérique du Sud, parmi lesquels l'Afrique du Sud, le Nigéria, le Mali, le Kenya, le Togo ou le Brésil, contribuant ainsi à leur popularité croissante.

La patrouille pédestre, quelque peu oubliée au profit des véhicules motorisés, est réintroduite progressivement, tandis que la prise de décision est décentralisée pour laisser plus d'autonomie aux responsables locaux. Afin de mieux coopérer et prendre en

⁶ Groupe de réflexion sur la sécurité au quotidien, (dir.), GAUDIN, M. *Vers une plus grande efficacité du service public de sécurité au quotidien*, La documentation française, 2007, p. 17.

⁷ DIEU, F. *Sociologie de la sécurité*, L'Harmattan, coll. « République et Sécurité », 2021, p. 69.

compte les attentes du public, des rencontres régulières avec la population sont instituées, et des postes de police ouvrent désormais sur des territoires découpés en plus petits secteurs. Le Royaume-Uni s'appuie, par exemple, sur « *l'instauration de structures partenariales de résolution des problèmes [et] s'accompagne de l'instauration de systèmes de surveillance du voisinage (Neighbourhood Watch)* »⁸. Un effort important est fait autour de la formation et du recrutement afin d'assurer une meilleure représentativité des diversités ethniques de la population. L'utilisation de volontaires et de réservistes permet également d'entretenir un lien privilégié et de faire participer un plus grand nombre aux politiques de sécurité. Enfin, pour garantir un diagnostic sécuritaire plus précis et une satisfaction accrue du public, des enquêtes variées et des compilations statistiques sont menées.

Une philosophie aux contours mal définis

Il est possible de remarquer l'immense variété d'organismes et de pays, de cultures et de pratiques si différentes, ayant repris la notion de « proximité » dans leurs méthodes policières. L'ambiguïté de la doctrine et son absence de délimitation claire expliquent qu'un régime autoritaire tel que celui de la Chine puisse posséder des méthodes policières réunies aussi sous le vocable de proximité, tout comme celles des démocraties⁹. De la même manière, la mollesse de la doctrine justifie que, sous un certain angle, une pratique aussi répressive que celle de la « tolérance zéro » new-yorkaise des années 2000 puisse être définie en tant que police de proximité¹⁰. Si de telles variétés entre dispositifs de proximité existent au sein de polices parfois si différentes, c'est que la police de proximité ne « *désigne pas un programme précis, mais plutôt une philosophie générale visant à un rapprochement entre police et population* »¹¹. En partant de ce postulat, chaque organisation policière adapte ses pratiques en fonction de ses particularités et des difficultés qu'elle rencontre. Valorisant le citoyen, la police de proximité représente

⁸ Groupe de réflexion sur la sécurité au quotidien, (dir.), GAUDIN M., *op.cit.*, p. 34.

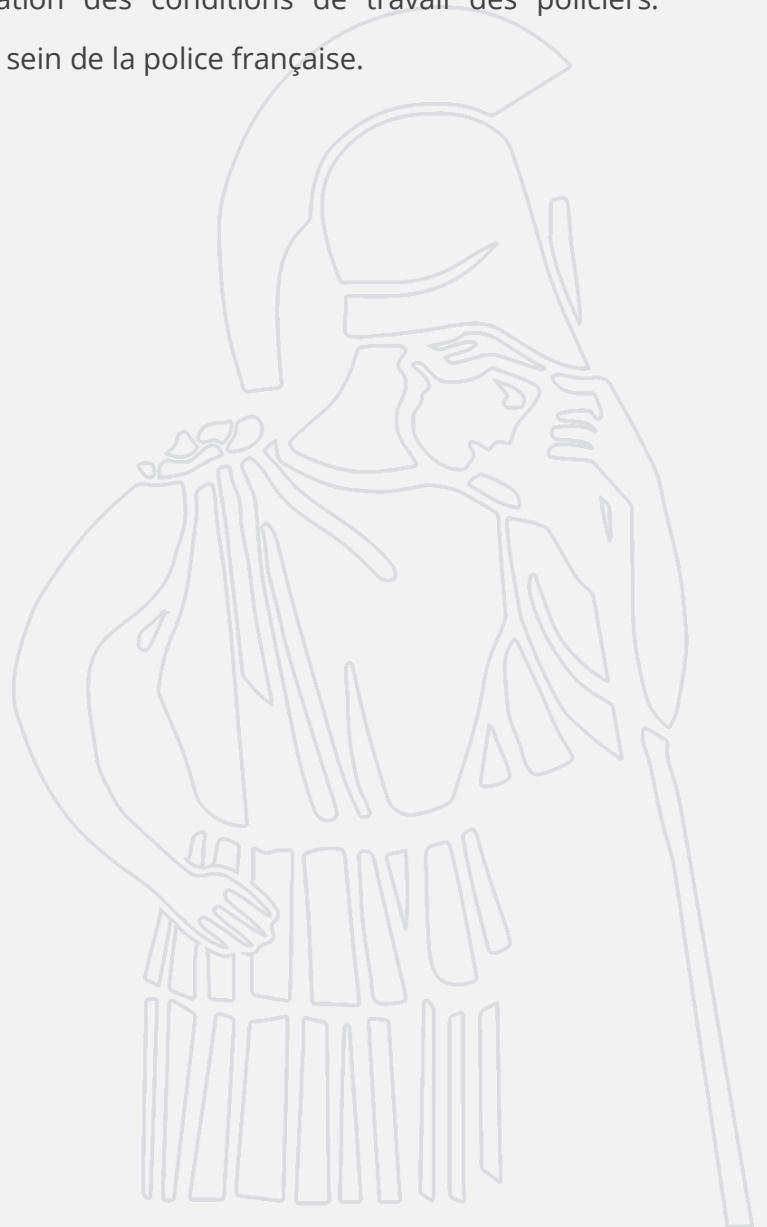
⁹ DE MAILLAIRD, J. JOBARD, F. *Sociologie de la police*, Armand Colin, coll. « Collection U », 2015, pp. 187-188.

¹⁰ DE MAILLAIRD, J. *Polices comparées, op. cit.*, p. 72.

¹¹ DE MAILLAIRD, J. *Polices comparées, op.cit.*, p. 59.

également une aubaine pour les responsables politiques qui la reprennent dans leurs programmes électoraux.

De cette philosophie, trois caractéristiques de la doctrine de proximité reviennent au sein des travaux universitaires : une décentralisation de l'activité de police, une recherche de légitimité aux yeux de la population, et une conception étendue du mandat de policier¹². La police de proximité offre de multiples promesses : une amélioration de la relation police-population, un renforcement de la cohésion entre les quartiers par une lutte commune contre la délinquance, un réajustement des moyens policiers à des problèmes concrets de sécurité, et une amélioration des conditions de travail des policiers. Prometteuse, la doctrine sera reprise au sein de la police française.



¹² DIEU, F. *Sociologie de la sécurité*, op. cit., p. 68.

Les politiques de proximité au sein de la Police nationale

Tout au long du XXe siècle, la Police nationale a connu de profonds bouleversements l'amenant à reconsidérer sa manière de faire la police : monopolisation, spécialisation et professionnalisation des activités de police, croissance importante de la population urbaine et étalement des villes, individualisme moderne et déclin des figures traditionnelles de l'autorité, progrès technologiques (radio, voiture) modifiant le rapport du policier à son territoire, apparition d'une délinquance de masse à partir des années 1950. Il est devenu nécessaire de faire évoluer les pratiques policières. La Police nationale a connu deux expériences durant lesquelles la volonté politique est clairement affichée en faveur du rapprochement avec le citoyen. Cependant, des dispositifs associables à cette doctrine ont essaimé même en dehors de ces périodes.

Une nécessité de réformer l'institution

En France, le taux de délits par habitant est multiplié par dix entre 1950 et 1984. Les atteintes aux biens augmentent de manière vertigineuse, passant de 180 000 à près de 2,2 millions¹³. L'appareil judiciaire, quant à lui, est rapidement submergé par l'apparition de cette délinquance de masse et connaît « *une baisse significative du rendement des administrations pénales* »¹⁴. La sécurité devient l'un des thèmes prioritaires du débat politique et l'une des préoccupations majeures de la population. En 1977, le rapport PEYREFITTE constate qu'un « *sentiment d'insécurité générale est apparu, qui lui-même peut engendrer la violence* »¹⁵. Ce sentiment persiste aujourd'hui et se maintient. Au total, 20%

¹³ ROCHÉ, S. *Police de proximité Nos politiques de sécurité*, Seuil, 2005, pp. 13-14.

¹⁴ ROCHÉ, S. « Insécurité, État en déclin, société dépendante », *Le Débat*, n°85, 1995, p. 136.

¹⁵ PEYREFITTE, A. *Réponses à la violence. Rapport à M. le Président de la République présenté par le comité d'études sur la violence, la criminalité, et la délinquance*, La documentation française, 1977.

de la population française s'estime aujourd'hui en insécurité¹⁶. Les forces de l'ordre sont perçues comme étant les premières responsables de cette dépréciation du cadre de vie. Les enquêtes et sondages font ressortir une baisse de confiance dans la police française. En 2010, une enquête réalisée au niveau européen propose une division en trois groupes de pays selon les résultats sur la légitimité de leurs polices¹⁷. Le premier bloc de pays rassemble celles dont l'adhésion populaire est presque toujours systématique. On y retrouve, par exemple, les pays scandinaves. Le deuxième bloc constitue le niveau intermédiaire, parmi lequel le Royaume-Uni ou encore l'Allemagne figurent. Enfin, le dernier tiers regroupe les pays dont la légitimité policière est la plus basse : anciens pays communistes (Ukraine, Russie, Bulgarie), Grèce, mais également la France. Lors du sondage, à la question « *C'est mon devoir de faire ce que la police dit, même si je ne comprends pas ou ne suis pas d'accord* », la France obtient une note de 5,7 (10 étant la note maximale). La police française souffre d'un fort défaut de légitimité.

L'agent ressent directement le doute du citoyen quant à l'efficacité de son travail. Pourtant profondément dévoué et engagé dans la réussite de ses missions, le manque de soutien encourage l'apparition d'un mal-être récurrent. En mars 2002, Dominique MONJARDET et Catherine GORGEON dénonçaient déjà « *un malaise latent de la police depuis une vingtaine d'années* »¹⁸. Plusieurs raisons avaient été évoquées : une police sous réforme constante depuis les années 1980, une mauvaise relation avec le public, des procédures administratives toujours plus importantes dans le travail quotidien.

La « police de proximité » (1997-2002) : une réforme intégrale rapidement abandonnée

Rapprocher la police et la population est une revendication apparue dans les rapports officiels à partir des années 1970 (rapport PEYREFITTE, 1977, rapport BONNEMAISON,

¹⁶ Insee, Enquête « Sécurité et Société », Édition 2021.

¹⁷ ROCHÉ, S. *De la police en démocratie*, Grasset, 2016, p. 66

¹⁸ GORGEON, C. MONJARDET, D. « Le malaise policier », *Regards sur l'actualité*, n°279, mars 2002, p. 2.

1982). Il est conseillé d'approfondir la politique d'ilotage qui consiste en l'affectation d'un même agent sur un même territoire. L'objectif est d'ancrer l'agent qui peut ensuite obtenir une meilleure connaissance de son quartier. Le terme de « police de proximité » apparaît officiellement dans le discours politique à partir des années 1990¹⁹. Enfin, la proximité est consacrée par la loi LOPS du 21 janvier 1995 qui en fait une « *orientation permanente de la politique de sécurité* »²⁰.

Inscrite, il faut désormais faire vivre dans la réalité cette nouvelle orientation. En 1997, le colloque de Villepinte marque le début de la première expérience de proximité au sein de la Police nationale. Expérimentée en deux temps sur un nombre limité de communes, puis généralisée lors des Assises Nationales en 2000 à l'ensemble du territoire, la police de proximité s'appuie sur la doctrine 357 : trois objectifs (anticipation, connaissance de son territoire, réponse aux attentes de la population), cinq modes d'action (une police territorialisée, un contact permanent avec la population, une approche polyvalente du policier, la responsabilisation de chaque agent, un meilleur service au public), et sept modes de travail (une connaissance de la demande de sécurité, une véritable stratégie de sécurité, des réponses durables, un travail en équipe, un souci permanent de communication, une évaluation continue, une police au service du public)²¹.

Qualifiée de « *révolution culturelle* »²², elle est accompagnée par la création des contrats locaux de sécurité et des adjoints de sécurité. Les contrats locaux de sécurité définissent la stratégie de sécurité sur un territoire par l'ensemble des acteurs concernés. Leur finalité est de mieux répondre aux attentes des habitants en effectuant un meilleur diagnostic des problèmes. Les adjoints de sécurité, quant à eux, représentent une nouvelle branche d'agents, contractuels et jeunes (la limite d'âge étant 30 ans). Ils permettent de constituer un réservoir humain et favorisent l'intégration d'une population diversifiée au sein de la

¹⁹ MARCHAND, P. déclaration au conseil des ministres, 20 novembre 1991, in Dieu F., *Sociologie de la sécurité*, op. cit., p. 83.

²⁰ L., n°95-73, d'orientation et de programmation relative à la sécurité, 21 janvier 1995, art. 3 (abrogé).

²¹ ROCHÉ, S. *Police de proximité Nos politiques de sécurité*, op. cit.

²² DEMONQUE, P. « La police de proximité : Une révolution culturelle à mener tranquillement », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°90, 2001, pp. 156-164.

Police nationale. Peut-être trop ambitieuse, et lente à se mettre en place, la « Pol'Prox » ne survivra pas à l'alternance politique. Le 25 juin 2002, le nouveau ministre de l'Intérieur Nicolas SARKOZY annonce à Paris ce qui deviendra la politique du chiffre : des objectifs devant être tenus coûte que coûte, récompensant les policiers arrivant à les tenir, et assujettissant les agents à une pression constante de résultats. Devant l'Assemblée nationale, il prend position pour une police de sécurité publique fondée sur la répression : « *La sanction, la répression, la punition, il ne faut pas en avoir peur* »²³. Le 3 février 2003, à Toulouse, en réponse à un policier évoquant l'organisation d'un match de rugby entre agents et jeunes de quartier, le ministre de l'Intérieur déclare : « *Le travail de prévention que vous faites est très utile, mais vous n'êtes pas des travailleurs sociaux* ». Il continue sa réponse en préfigurant l'orientation de la politique de sécurité publique dans les nombreuses années à venir : « *La mission première de la police ? L'investigation, l'interpellation, la lutte contre la délinquance* ».

La « Police de Sécurité du Quotidien » (2018), une seconde expérience s'appuyant sur des dispositifs marginaux

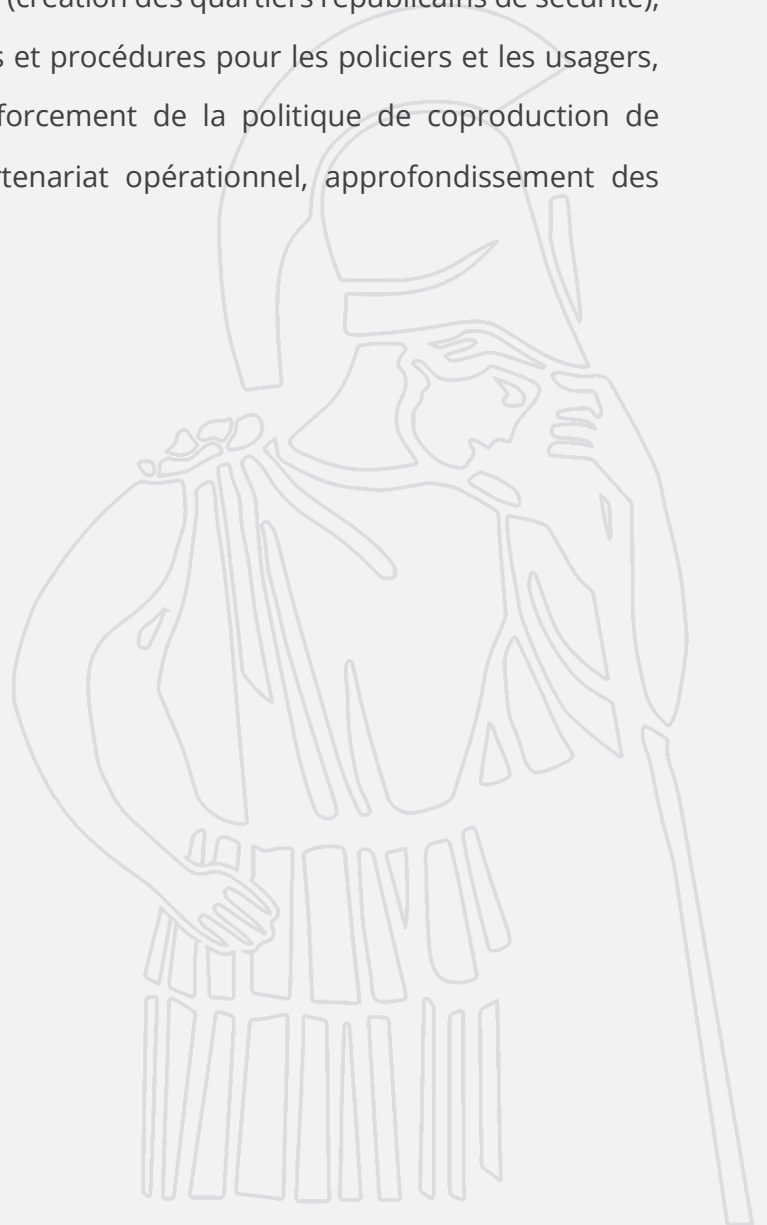
Après la suppression de la police de proximité, l'idée n'est pour autant pas abandonnée. Elle refait régulièrement surface. En 2012, le Livre blanc de la sécurité publique souhaite poursuivre le rapprochement entre le policier et le citoyen, et la même année, la création du Code de la sécurité intérieure reprend la proximité comme pilier de la sécurité publique. Officiellement lancée le 8 février 2018, la police de proximité est renommée « Police de Sécurité du Quotidien » (PSQ). Elle s'appuie désormais sur trois objectifs : donner les moyens aux forces de l'ordre pour agir plus efficacement, déconcentrer les politiques sécuritaires et renforcer le lien avec la population²⁴. Elle n'implique pas, cette fois-ci, de réorganisation fondamentale de la Police nationale, mais intègre des dispositifs soucieux de la relation avec le public au sein des méthodes existantes. Sa volonté est de dépasser

²³ SARKOZY, N. Déclaration à l'Assemblée Nationale, 16 janvier 2003, in ROCHÉ S., *Police de proximité Nos politiques de sécurité*, op. cit., p. 226.

²⁴ MACRON, E. Discours du Président de la République aux forces de sécurité intérieure, 18 octobre 2017.

l'opposition traditionnelle entre police répressive et police préventive pour proposer une synthèse de ces deux modes d'actions.

La nouvelle doctrine désire partir du terrain pour construire la sécurité de demain. Par des questionnaires destinés aux forces de l'ordre et des concertations incluant de nombreux acteurs locaux (élus, syndicats, responsables de sécurité privée, polices municipales, etc.), l'exécutif bâti une politique en cinq axes : une police et une gendarmerie aux ambitions retrouvées (davantage de moyens matériels, juridiques et humains), respectées (prévention du suicide au sein des forces de l'ordre, crédits financiers supplémentaires), sur-mesure (création des quartiers républicains de sécurité), connectées (dématérialisation des outils et procédures pour les policiers et les usagers, caméras-piétons) et partenariales (renforcement de la politique de coproduction de sécurité, création des groupes de partenariat opérationnel, approfondissement des réserves citoyennes).



Les dispositifs de proximité au sein de la Police nationale

La Police de Sécurité au Quotidien (PSQ) est une doctrine d'action qui cumule des dispositifs présentés comme nouveaux tout en approfondissant des politiques existantes. Sans remettre totalement en question le fonctionnement de l'organisation, elle insuffle la vision d'une police proche de sa population, à rebours des années précédentes marquées par un impératif de résultat et de répression.

Rompre l'isolement policier par une coproduction de la sécurité

Pour bâtir une « *société de vigilance [...] qui assume que l'État n'est plus l'unique acteur de la sécurité* »²⁵, la Police nationale intègre dans son action une variété de partenaires : collectivités locales, polices municipales, sécurité privée, universitaires, bailleurs sociaux, organismes sociaux et éducatifs, associations. La loi pour une sécurité globale promulguée en mai 2021 illustre l'ouverture de la gestion sécuritaire²⁶. Tout en maintenant le pouvoir de contrôle et de direction de l'État, celle-ci donne des moyens supplémentaires aux polices municipales et aux agents de sécurité privée.

Le dispositif majeur de la PSQ en ce domaine est le Groupe de Partenariat Opérationnel (GPO). Créés en 2018, ces groupes sont des instances de concertation et réunissent plusieurs acteurs concernés par les enjeux de sécurité d'une zone précise. Ils établissent une liste des problèmes identifiés et y apportent des solutions concrètes. Les GPO s'inscrivent et coopèrent avec d'autres instances locales et multilatérales de prévention de la délinquance comme les conseils locaux / intercommunaux de sécurité et de

²⁵ MACRON, E. Discours prononcé au Mans, 11 octobre 2016.

²⁶ L. n°2021-646, pour une sécurité globale préservant les libertés, 25 mai 2021.

prévention de la délinquance ([CLSPD](#) / [CISPD](#)), les Groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD), ou encore les contrats locaux de sécurité (CLS).

Pour manœuvrer la réforme, le gouvernement lance en 2019 une nouvelle instance de suivi et d'évaluation : le « Lab'PSQ ». Cet organisme possède trois objectifs : contrôle de l'effectivité des outils issus de la réforme, développement et évaluation des différents partenariats de sécurité, et intégration du monde universitaire dans les travaux de recherche. Le Lab'PSQ crée des groupes de travail autour de thématiques, réalise des enquêtes, propose des travaux, tout en intégrant les acteurs issus de la coproduction de sécurité.

L'inclusion des universités et des scientifiques dans l'évaluation des forces de l'ordre est une volonté affichée par la PSQ. Elle permet de croiser les regards entre observateurs et praticiens et ouvre les champs de réflexions. L'École nationale supérieure de la police (ENSP) a pu, en lien avec le monde universitaire, développer un nouvel outil de résolution des problèmes : l'intelligence de sécurité publique (ISP). Cet outil souhaite se mettre au service des acteurs de sécurité dans l'élaboration de leurs politiques et constitue une « *matrice de raisonnement stratégique* »²⁷. Le partenariat ne s'arrête pas à la conception d'outils mais s'attache aussi à l'analyse des pratiques policières. En ce sens, il est possible de citer les projets COPPOSQ (conception d'outils de pilotage pour la police de sécurité du quotidien) et l'EQP (enquête relative à la qualité du lien entre la population et les forces de sécurité intérieure). Le premier projet fut mené entre 2018 et 2019, et sa vocation a été d'évaluer le développement des stratégies locales de résolution des problèmes issues de la PSQ. Il a réuni le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Université Grenoble Alpes, la direction générale de la Gendarmerie nationale (DGGN), la direction centrale de la sécurité publique (DCSP), l'ENSP et l'École des officiers de la gendarmerie nationale (EOGN). Le second projet a aussi débuté en 2018 mais s'est attaché, quant à lui, à saisir les attentes de la population tout en proposant des pistes d'adaptation pour les

²⁷ LENGLET, A. « De l'intelligence de sécurité publique à la mise en œuvre d'une police de résolution de problème dans le cadre de la politique publique de sécurité du quotidien », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n°53, 2021, p. 37.

forces de l'ordre. L'EQP est né d'un partenariat entre l'Université Savoie Mont-Blanc et l'ENSP.

Améliorer le diagnostic territorial de sécurité par un redécoupage plus efficace du territoire

Pour restaurer le lien avec le citoyen, la Police nationale veut réimposer sa présence dans des territoires profondément recomposés par l'urbanisation et l'évolution de la délinquance : « *La police, au cours des ans, semble s'être détachée du territoire qu'elle devait servir. Or, cette "déspatialisation" l'a empêchée de s'adapter aux mutations des espaces urbains et à l'augmentation de la délinquance concomitante* »²⁸. La PSQ souhaite redonner plus de responsabilités et de pouvoirs aux responsables policiers locaux dans la conduite opérationnelle. Ces derniers doivent désormais définir des objectifs, des stratégies et des actions concrètes pour arriver à les réaliser. C'est un véritable changement de paradigme pour une institution profondément centralisée. L'objectif est d'ajuster les moyens avec des besoins clairement identifiés et adaptés aux territoires. Pour cela, les « *réponses opérationnelles doivent être conçues au plus près des réalités du terrain* »²⁹.

Créés en 2018 dans le sillon de la PSQ, les quartiers de reconquête républicaine (QRR) sont des territoires identifiés comme particulièrement difficiles. Ils font l'objet d'un effort particulier par l'affectation de moyens supplémentaires. Ces QRR ressemblent fortement aux zones de sécurité prioritaires (ZSP) créées durant la présidence de François HOLLANDE. Les QRR démontrent la volonté de remettre « *des policiers sur le terrain* »³⁰ dans des zones ciblées, dans un premier temps, faute de crédits suffisants pour multiplier les postes de police comme la doctrine du *community policing* le propose.

²⁸ CAZORLA, N. *La police de proximité Entre réalités et mythes*, L'Harmattan, coll. « Sécurité et Société », 2009, p. 21.

²⁹ MACRON, E. Discours du Président de la République aux forces de sécurité intérieure, 18 octobre 2017.

³⁰ COLLOMB, G. Déclaration du ministre de l'Intérieur, sur la lutte contre le terrorisme, le maintien de l'ordre public et sur la police de sécurité du quotidien, 29 mai 2018.

Intégrer le citoyen et restaurer le lien de confiance

Le lien entre la Police nationale et les citoyens est aujourd'hui délicat. Régulièrement, le thème des « violences policières » est abordé par les médias, que ce soit sur un événement particulier ou non. La relation est instable et complexe³¹. Elle tient à l'ambivalence même du métier de policier qui s'équilibre entre protection et punition. Ce contraste se traduit jusque dans la perception de la police par les citoyens français. Si un déclin de confiance existe, les sondages confirment que l'immense majorité de la population apprécie les forces de l'ordre³². Sébastien ROCHE a démontré les différences importantes dans les résultats des sondages lorsque que l'on évalue l'image générale de la police, la confiance ou la satisfaction du citoyen³³.

Bien avant la création de la PSQ, de nombreuses politiques publiques ont souhaité faciliter et améliorer le contact et la confiance entre le citoyen et la Police nationale. Une Charte de l'accueil du public dans les commissariats et les brigades de gendarmerie a été créée en 2004, et un nouveau Code de déontologie est entré en vigueur en 2014. Le système de la pré-plainte en ligne expérimenté une première fois en 2008 a été depuis généralisé, et le système du « guichet unique » encadré par l'article 15-3 du Code de procédure pénale oblige les fonctionnaires à enregistrer et transmettre les plaintes des victimes d'infractions même lorsqu'ils sont territorialement incompétents. L'amélioration de l'accueil des victimes est une des aspirations de la PSQ qui poursuit les travaux déjà engagés.

La nouvelle réforme crée également de nouveaux postes de délégué à la cohésion police-population (DCPP). Ces délégués sont des réservistes chargés de maintenir le lien avec les quartiers. Ils prennent le temps d'expliquer le rôle de la police et recueillent les attentes

³¹ LOQUER, M. *Police et population Quelles améliorations envisageables ?*, Mémoire de master en droit (mention sécurité intérieure), sous la direction de RENAUDIE, O. Université Panthéon-Assas, 2017.

³² Près de huit Français sur dix ont une bonne opinion de la police, sondage Odoxa réalisé les 10 et 11 juin 2020, consultable sur www.odoxa.fr.

³³ ROCHÉ, S. *De la police en démocratie*, op. cit.

des habitants. Ces DCCP s'inscrivent dans un tissu déjà ancien de policiers assignés au contact avec la population : référents police sécurité dans les établissements scolaires, policiers des centres de loisirs des jeunes (CLJ), référents-population au sein de chaque Direction départementale de sécurité publique, référents-sûreté de la Police nationale.

La PSQ poursuit l'intégration du citoyen au sein des missions de sécurité. Une loi du 24 janvier crée la réserve opérationnelle de la Police nationale³⁴. Cette création était une proposition du Beauvau de la Sécurité. Elle accroît les possibilités du réserviste qui devient un véritable acteur de sa sécurité en participant à des « *missions de police judiciaire* », de « *renfort temporaire* », et des missions de « *spécialiste* »³⁵. La nouvelle réserve opérationnelle se substitue à l'ancienne réserve civile et s'adjoint à la réserve citoyenne créée en 2017 qui a, quant à elle, remplacé l'ancien service volontaire citoyen.

La PSQ souhaite accélérer l'entrée de la police dans l'ère du numérique. En permettant aux policiers d'accéder à distance au commissariat, le système NEO (Nouvel équipement opérationnel) permet depuis son lancement en 2014 aux policiers de se projeter plus facilement sur le terrain. Ils peuvent, par exemple, consulter des fichiers à distance. Ce système est modernisé par une nouvelle version déployée à partir de l'année 2022.

Ce panorama simplifié de mesures n'est, bien sûr, que superficiel. La Police nationale est impliquée dans de nombreuses autres politiques et actions valorisant la relation du policier avec le public. Parce qu'elle est inconsistante doctrinalement, la police de proximité est capable d'absorber sous son nom un large horizon de politiques parfois si différentes. Elle connaît de nombreuses limites.

³⁴ L. n° 2022-52, relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, 24 janvier 2022.

³⁵ CSI, L. 411-10.

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 réelle³⁶. 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 formation³⁷. 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* »³⁸. 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* »³⁹. 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.

³⁶ DIEU, F. *Sociologie de la sécurité, op. cit.*, p. 71.

³⁷ « 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.

³⁸ 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.

³⁹ 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* »⁴⁰. 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 ?* »⁴¹.

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

⁴⁰ ARON, R. *Démocratie et totalitarisme*, Gallimard, 1965, p. 55.

⁴¹ 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'accroître⁴². 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* »⁴³. 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 municipaux⁴⁴, et le rapport FAUVERGUE-THOUROT rendu en 2018 estime que le cadre juridique actuellement en vigueur est satisfaisant⁴⁵.

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* »⁴⁶. Elle est la « *democracy in action* »⁴⁷. Elle symbolise le passage d'une police coercitive légitimée par le pouvoir

⁴² Cour des comptes, *Les polices municipales*, Rapport public thématique, octobre 2020.

⁴³ 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.

⁴⁴ Cons. const., n°2011-625 DC, 10 mars 2011.

⁴⁵ FAUVERGUE, J.-M. THOUROT, A. *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, Rapport, septembre 2018.

⁴⁶ ROCHÉ, S. *Police de proximité Nos politiques de sécurité*, op.cit., p. 8.

⁴⁷ 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 ».

