

FRANÇOIS DIEU*

Artículo recibido 14/02/2005
Evaluación par externo 26/04/2005
Evaluación par interno 21/02/2005

LES EXPÉRIENCES FRANÇAISES DE POLICE DE PROXIMITÉ

francois_dieu@yahoo.fr

Resumen

El artículo explora las experiencias francesas del modelo de policía de proximidad. Con base en la división policial francesa entre la gendarmería de corte militar y la policía nacional, institucional civil. El autor da cuenta de las experiencias de vieja data y el desarrollo que ha tenido la policía de proximidad en Francia. Aunque el modelo fue adoptado de manera reciente en ese país (desde finales de los años 90), la policía francesa ha tenido siempre una vocación de cercanía con los vecinos y los ciudadanos en general. Sin embargo, recientemente las experiencias de policía de proximidad han cedido ante las tareas y políticas de represión impuestas para combatir la delincuencia creciente. Sólo las policías municipales, enteramente dependientes de los alcaldes y tradicionalmente cuestionadas, han suplido tangencialmente este rol de policía cercana a la comunidad. El modelo de policía de proximidad en Francia no ha sido suficientemente evaluado y se encuentra en medio del debate sobre su eficacia real.

* Responsable de la maîtrise de Ciencia Política y del master 'Política y Seguridad', director adjunto del Centro de Estudios e Investigación sobre Policía (CERP), Université des Sciences Sociales, Institut d'Études Politiques, Toulouse (France).

Palabras clave

Policía de proximidad, seguridad ciudadana, Francia, prevención, represión.

Abstract

This article examines the French experience with the so called 'police de proximite' or 'proximity police'. Based on the French division of the police force into the gendarmerie, of military nature, and the national police, a civil institution, the autor describes in detail the experiences and developments of the long-standing 'police de proximite' in France. Even if the model was established as recently as the late 90's, the French police force

has tended right from its beginnings to be close to neighbours and citizens in general, an experience that has yielded lately to repressive tasks and policies to combat a raising crime rate. Onclly the local boroughs' police, entirely dependent on the city mayors and traditionally called into question, has marginally played this role of community-clase policing. In short, the proximity policing model has not been sufficiently assessed and its efficiency is now in the middle of intense debate.

Key words

Proximity police or policing, public safety, France, prevention, repression.

Le système policier français se caractérise traditionnellement par deux éléments: le centralisme et le dualisme. La police en France est une police d'État, c'est-à-dire relevant de l'autorité du pouvoir central (exécutif), avec comme priorité le maintien de l'ordre public. Quant au caractère dualiste, il procède de l'existence non d'une police unique, mais de deux forces de police différentes, si ce n'est par rapport au cadre juridique de leur action, au moins par leur statut et leur histoire, ainsi que par leur mode d'organisation et de fonctionnement: la police nationale (force civile) et la gendarmerie (force militaire). Pour ne prendre qu'un seul exemple de ces différences: si le droit syndical est reconnu aux policiers, il n'en est pas de même pour les gendarmes, compte tenu de leur condition militaire. Sous réserve, d'une part, des dispositions spécifiques en matière de police judiciaire (liberté de saisine des magistrats, droit de suite pour les enquêteurs...), d'autre part, des conditions d'emploi des forces mobiles (gendarmerie mobile et compagnies républicaines de sécurité) qui, constituant une réserve générale à la disposition du gouvernement, peuvent intervenir indifféremment sur l'ensemble du territoire, la répartition des tâches de sécurité publique entre les deux forces s'effectue à partir d'un critère géographique: à la gendarmerie revenant la res-

ponsabilité du milieu rural et à la police celle des zones urbaines.

Du dualisme policier français

L'existence de ce dualisme procède davantage des circonstances historiques, de l'empirisme et du pragmatisme que de l'empreinte distinctive du régime républicain. Après avoir vu le jour sous l'absolutisme monarchique, avec le développement séparé de deux forces en charge de la sûreté, l'une, dans les campagnes (la maréchaussée qui deviendra, en 1791, la gendarmerie nationale), l'autre, dans les villes (le guet et les intendants de police en province, la lieutenance générale de police à Paris, qui sont à l'origine des polices municipales étatisées dans la période contemporaine pour donner naissance, en 1966, à la police nationale), le dualisme du système policier français a été adopté, non sans un certain opportunisme, par le système démocratique, qui a su déceler dans l'existence de deux forces de police distinctes une application quasi fortuite et prémonitoire du principe de séparation des pouvoirs. Ce dualisme n'a pas été remis en cause par les régimes qui se sont succédé, de sorte que ce mode de structuration du système policier n'est pas ainsi l'œuvre, la condition ou

Desafíos, Bogotá (Colombia), (11): 35-50, semestre I de 2005

la caractéristique de la démocratie, comme pourrait l'indiquer son extension —il est vrai en vertu de raisons conjoncturelles— dans le domaine du maintien de l'ordre sous le régime de Vichy (avec la création, en 1941, des groupes mobiles de réserve, à partir desquels seront constituées, à la Libération, les compagnies républicaines de sécurité). Ce dualisme peut toutefois trouver (a posteriori) certaines de ses justifications dans les principes démocratiques. En effet, dans un pays qui, comme la France, a connu une histoire politique relativement tumultueuse, ce type d'organisation du système policier représente potentiellement tout à la fois un obstacle à l'autonomisation d'un éventuel pouvoir policier (à moins que les deux forces ne se liguent contre le pouvoir légitime, ce dernier est en mesure, en cas de défaillance de l'une ou l'autre force, de disposer des moyens indispensables pour assurer sa liberté de manœuvre, mais aussi pour ramener dans le droit chemin la force séditionnelle et rétablir l'ordre public, tout en pouvant, si nécessaire, faire appel aux forces armées) et une garantie d'indépendance pour le pouvoir judiciaire (qui réside dans la faculté conférée aux magistrats de requérir le concours de l'une ou l'autre force, de sorte que dans les affaires nécessitant des moyens d'investigation spécifiques ou lorsque la compétence

professionnelle des enquêteurs est susceptible d'être mise en cause, les magistrats peuvent ainsi procéder au dessaisissement d'un service au profit d'un autre).

Facteur d'émulation pour les personnels, le dualisme policier n'en est pas moins à l'origine d'incohérences au plan de la gestion administrative et financière, mais aussi de tensions entre les services ("guerre des polices") aux effets souvent néfastes pour la conduite des enquêtes. Aussi, après avoir réaffirmé les avantages du dualisme, les différents rapports concernant le fonctionnement du système policier établis, ces dernières années, ont-ils insisté sur la nécessité de "renforcer la coopération entre la police et la gendarmerie" (Commission Tricot, 1973), de "mettre en œuvre une meilleure politique d'emploi de la police et de la gendarmerie" (Commission Racine, 1979) ou encore d'organiser le cadre de concurrence et d'assurer la complémentarité des moyens" (Commission Cabannes, 1988). Cette préoccupation a été reprise dans la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS) du 21 janvier 1995, qui a réaffirmé la nécessité du "renforcement de la coopération entre la police, la gendarmerie et la douane dans leurs actions en faveur de la sécurité", en reconnaissant au préfet un rôle d'animation et de coordination en ce

Desafíos, Bogotá (Colombia), (12): 35-50, semestre I de 2005

domaine. Ces déclarations de principes, ces dispositions normatives n'ont toutefois guère donné lieu jusqu'à présent à des réalisations significatives, les seules actions entreprises ne concernant que la mise en place, au niveau central, d'organes de coordination dans des domaines techniques (police technique et scientifique, équipement et logistique). Quoi qu'il en soit, le bon sens, relayé par les enquêtes d'opinion, apporte également un argument de poids, bien que d'un intérêt limité au plan de la réflexion scientifique, en faveur de son maintien. Pourquoi vouloir, en effet, réformer un système qui, dans sa configuration actuelle, ne fait pas l'objet de sérieuses critiques ou de remises en question, un système qui, dans l'ensemble, semble donner satisfaction aux citoyens comme aux gouvernants?

Depuis une vingtaine d'années, ce système dualiste n'est cependant pas épargné par le mouvement global de remise en cause de l'État-Nation européen, par le haut, sous la pression des logiques d'intégration communautaire, et par le bas, compte tenu de la promotion politique et sociale des pouvoirs locaux. Ainsi, le développement des politiques communautaires de sécurité (Europol, Schengen), sans pour autant aboutir (pour l'instant) à la création d'une police unique pour l'ensemble des pays euro-

péens, n'en bouscule pas moins le système dualiste policier français, compte tenu, d'une part, de l'évolution de la fonction de régulation dévolue aux douanes (dans le sens d'une policarisation croissante perceptible au niveau de ses modes de contrôle frontalier et de son implication dans la lutte contre les trafics de stupéfiants), d'autre part, de la primauté reconnue dans les diverses instances de coopération européenne à la police nationale (ce qui pose la question de l'avenir des polices à statut militaire et a amené ces dernières à se regrouper dans des réseaux de coopération multilatérale). Les logiques de décentralisation administrative ont également conduit à remettre en cause le monopole de l'État central dans la conduite des politiques de sécurité, avec l'émergence d'un mouvement de localisation de la sécurité, c'est-à-dire d'insertion, d'inscription dans le tissu local de l'action publique en matière de prévention et de réponse à l'insécurité. Par certains côtés, ce partenariat entre l'État et les collectivités locales traduit, par ses origines et son contenu, le passage d'un État entrepreneur à un État maître d'œuvre, d'un État attaché à une compétence monopolistique à un État fédérateur d'initiatives. Indice de la modernité de la gestion étatique, parce qu'elles privilégient l'incitation et la coopération, les politiques de localisation de la sécurité témoignent aussi des limites et, il faut bien le dire, de

Desafíos, Bogotá (Colombia), (11): 35-50, semestre I de 2005

l'impuissance de l'État pour endiguer, par ses procédures et moyens traditionnels, une insécurité devenue partie intégrante des débats et enjeux politiques. Ce n'est, en effet, qu'après avoir constaté le peu d'impact des mesures de départementalisation de la sécurité, par trop limitées aux administrations déconcentrées (avec l'adoption des plans départementaux de sécurité, en application de la circulaire du 9 septembre 1993) que le pouvoir central a engagé, dans le prolongement de la démarche initiée au début des années 80 avec les conseils communaux de prévention de la délinquance, une politique de partenariat en direction de la périphérie (notamment des communes) concrétisée avec les dispositifs des contrats locaux de sécurité (circulaire du 28 octobre 1997) et des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (décret du 17 juillet 2002).

Au plan de l'organisation policière, ce mouvement de localisation s'est traduit par un retour en force des polices municipales, provoquant, sur un plan plus particulier, une intensification des débats et controverses sur la légitimité et la légalité de leur résurgence (le mouvement d'étatisation de la police, amorcé au milieu du dix-neuvième siècle et presque achevé par la loi du 23 avril 1941, avait conduit à transférer à la police d'État la responsabilité de

l'ordre public dans les villes), qui peut s'expliquer par une pluralité de facteurs, notamment le progrès de l'insécurité, la politisation des questions de sécurité dans les élections locales, le développement d'une concurrence provenant du secteur de la sécurité privée et le recul de l'action de la police nationale et de la gendarmerie en matière de sécurité de proximité. Polices subsidiaires apparaissant, pour certains, comme des vestiges du pouvoir local de police, ces polices municipales, qui ont fait l'objet, avec la loi du 15 avril 1999, d'une reconnaissance-limitation de leurs attributions policières, donnent lieu à nombre d'interrogations et de réserves. Absence d'unité et de marge de manœuvre, organisation embryonnaire et hétérogène, diversité des doctrines d'emploi et des missions, positionnement problématique entre le système policier et la fonction publique territoriale, pouvoirs juridiques ambigus et limités, faiblesse endémique de l'encadrement, accusations de politisation sont les principaux éléments qui caractérisent aujourd'hui la situation encore opaque des polices municipales, ce qui n'empêche pas le développement de ces forces qui transforment, de fait, par leur existence et leur action quotidienne, le dualisme policier français en un pluralisme susceptible, à la lumière des débats actuels sur la municipalisation de la sécurité, de connaître d'im-

Desafíos, Bogotá (Colombia), (12): 35-50, semestre 1 de 2005

portantes évolutions dans les années à venir.

L'irruption du concept de police de proximité

Chacune des polices intervenant dans l'hexagone applique à sa manière le concept et la réalité que représente la police de proximité. Pour la gendarmerie, il est possible de parler, empiriquement, d'une police de proximité séculaire, mais qui n'en a pas l'appellation; pour la police nationale, il s'agit de pratiques policières plus ou moins récentes qui en ont certes l'appellation, mais dont les caractéristiques dépassent le cadre de la police de proximité stricto sensu ; enfin, s'agissant des polices municipales, ces forces en voie de re-création sont de plus en plus identifiées, par les populations et les décideurs locaux, comme des polices (de proximité) à part entière. En effet, la plupart des polices municipales ont construit le bien-fondé de leur action en occupant les volets, les segments de l'activité policière plus ou moins abandonnés ou délaissés par la police nationale et la gendarmerie, comme la surveillance et la présence dans les quartiers résidentiels, l'intervention sur les troubles mineurs et les désordres de voisinage, le contact direct avec la population, notamment

dans ces lieux hautement importants de la vie sociale que sont les abords des écoles, les parcs et espaces verts, les centres villes, les zones commerciales et les artères les plus fréquentées. Bien qu'il s'agisse là d'une police de proximité relativement improvisée, sélective (dans ses lieux et les moments d'intervention) et rudimentaire (par ses moyens et ses techniques), elle n'en répond pas moins aux attentes des populations qui souhaitent à l'unisson un renforcement de la présence policière sur le terrain, même si l'efficacité de cette dernière s'avère aléatoire en matière de prévention et de répression des comportements déviants.

Avant d'évoquer plus en détails le rapport que la police nationale et la gendarmerie entretiennent avec cette idée de police de proximité, encore convient-il de s'entendre sur la signification donnée à ce que le criminologue québécois Jean-Paul Brodeur a qualifié d'"application orthodoxe" du modèle anglo-saxon de police communautaire (community policing). La police de proximité peut se définir comme un mode de gestion de la sécurité mis en œuvre au plus près de la population, de manière à répondre, par une action policière prioritairement préventive, à ses besoins soigneusement identifiés et pris en considération. Cette forme de police proactive et décentralisée (reconnaissant une large autonomie pratique aux

Desafíos, Bogotá (Colombia), (11): 35-50, semestre I de 2005

services et aux agents pour qu'ils opèrent en amont de la transgression des règles de droit et de la production des désordres et des nuisances) 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 d'enquêtes permettant périodiquement d'appréhender les attentes de la population et d'évaluer l'action de la police).

La référence à ce modèle policier, il est vrai, consensuel et séduisant, apparaît dans les discours officiels français à la fin des années 90. Depuis lors, la police de proximité est entrée de plain-pied dans le vocabulaire professionnel et institutionnel, voire dans la vulgate journalistique et le langage courant, en étant accaparée, en quelque sorte, par la police nationale qui, sans s'embarrasser de véritables réflexions sur la signification exacte du concept et sur sa filiation avec des expériences menées de par le monde, en a fait le maître mot, le référent, le

slogan de sa réforme territoriale et organisationnelle, par rapport à une gendarmerie qui peut avoir le sentiment, quant à elle, de faire de la police de proximité depuis des lustres, un peu comme Monsieur Jourdain faisait de la prose, mais qui ne peut véritablement se prévaloir publiquement (médiatiquement), vis-à-vis de la population comme de ses personnels, de son action pourtant effective en ce domaine associé (au moins pour l'instant) à l'idée de modernité policière.

La police de proximité façon gendarmerie: maillage territorial et surveillance générale

La proximité est une composante fondamentale et, par certains côtés, fondatrice de l'action policière de la gendarmerie, principalement depuis la sédentarisation de la maréchaussée opérée par l'édit du 9 mars 1720, qui devait réaliser une colonisation de l'espace contribuant au processus d'unification nationale. Par-delà sa dimension culturelle et symbolique, cette proximité repose sur deux principaux éléments, l'un structurel: la brigade territoriale, l'autre fonctionnel: la surveillance générale. En effet, si la gendarmerie peut être objectivement considérée comme une

Desafíos, Bogotá (Colombia), (12): 35-50, semestre 1 de 2005

police de proximité, cette situation s'ex-plique par son omniprésence sur le terrain grâce à la densité du réseau de brigades territoriales et à la permanence de la surveillance générale qu'elles assurent.

Unité incarnant à elle seule la gendarmerie, la brigade en est la cellule organique de première ligne et la plus petite formation. Unité de base implantée sur l'ensemble du territoire —le maillage— à la manière d'une véritable toile d'araignée, elle est la structure polyvalente par excellence de la gendarmerie, dans la mesure où elle a vocation à exercer, quasiment en autarcie, la totalité de ses missions. Il est à remarquer d'ailleurs que l'des-diverses formations spécialisées de gendarmerie départementale (en matière de police de la route, d'enquêtes judiciaires ou encore de surveillance et d'intervention) n'a pas pour autant dessaisi la brigade de cette polycompétence de principe, qui fait d'elle, dans les zones de compétence de la gendarmerie, le "médecin généraliste" de la sécurité publique. La surveillance générale est l'autre composante de cette action policière de proximité. Ce type de mission, qui privilégie la connaissance approfondie des lieux et des personnes, ainsi qu'une présence sécurisante dans le système social, constitue une réalité bien concrète de l'action du gendarme. Par son implantation territoriale dispersée,

la gendarmerie est physiquement proche des populations rurales et, dans une moindre mesure, périurbaines, qu'elle s'efforce de pénétrer et de connaître, de manière à susciter la collaboration de ce que le langage gendarmique appelle la "population saine". La surveillance générale comprend trois volets: l'observation attentive des lieux et des personnes pour déceler tout indice d'infraction, commise ou en cours et pour dissuader leurs auteurs potentiels, le contrôle répressif du respect des lois et règlements et le contact avec la population. Effectués, de jour comme de nuit, par au moins deux gendarmes, les services de surveillance générale ont une durée moyenne oscillant, selon les circonstances et les unités, de deux à cinq heures. La surveillance générale ne se limite pas, loin s'en faut, à ce travail minutieux d'observation et de prévention, tant il est vrai qu'elle permet, entre autres, d'effectuer les interventions urgentes, de contrôler la circulation routière et de procéder à des remises de pièces et de documents officiels. Véritable vitrine de la gendarmerie, au même titre d'ailleurs que la brigade, la surveillance générale revêt, symboliquement, une importance considérable dans la mesure où elle donne à voir l'institution et ses représentants, rendant proche et accessible le gendarme et contribuant à l'in-sérer dans le quotidien des populations au milieu desquelles, du fait de son loge-

Desafíos, Bogotá (Colombia), (11): 35-50, semestre I de 2005

ment en caserne, il est amené à vivre. Des interrogations existent toutefois, à l'heure actuelle, quant à la nécessité de faire évoluer cette conception traditionnelle d'une surveillance générale protéiforme, c'est-à-dire permettant simultanément d'accomplir une pluralité de missions, qui pourraient être plus efficacement effectuées grâce à un effort de spécialisation.

Sur un plan plus général, l'observation révèle une érosion tendancielle de cette action policière de proximité sous la pression de différents facteurs, parmi lesquels figure, tout d'abord, la diminution constante de la population susceptible d'être concernée par ce type d'action, qu'il s'agisse des populations vivant dans les campagnes en proie à la poursuite de l'exode rural, mais aussi celles résidant dans les zones périurbaines, compte tenu alors du phénomène d'habitat pendulaire, qui tend à faire de ces zones, selon les cas, des cités ou des lotissements dortoirs entrecoupés de zones commerciales et industrielles, c'est-à-dire, des zones en grande partie désertées dans la journée par leurs habitants. Ainsi les contacts entre les gendarmes et la population ont-ils perdu en fréquence et en spontanéité. Sous réserve du cadre si particulier de la police de la route, l'individu ne rencontre pour ainsi dire plus le gendarme. Dans l'hypothèse où, de retour à son domicile après une journée

de travail, il souhaite se rendre à la brigade, il doit nécessairement le faire avant 18 heures à moins de trouver porte close. Pour le gendarme, la situation n'est guère différente puisque, à moins de convoquer les personnes à la brigade, il ne peut entrer en contact avec ces dernières qu'en début de soirée, à un moment de la journée où l'individu aspire généralement plus à se détendre en famille qu'à discuter avec des gendarmes. Autre facteur, le progrès constant de l'individualisme dans les relations sociales, qui tend à distendre davantage les relations entre les individus, a fortiori lorsqu'il s'agit des rapports que chacun entretient avec les représentants de l'ordre. Cette érosion est plus particulièrement perceptible au niveau de la mission de surveillance générale. En raison, d'une part, de la motorisation du service et de l'accroissement des missions, d'autre part, de la montée en puissance de l'individualisme et de l'anonymat dans les rapports sociaux, ce contact permanent avec la population, qui a fait la force du gendarme, tend quelque peu à se tarir. Cette altération du contact humain, qui n'est pas sans conséquence en matière d'élucidation des faits de délinquance, aboutit à contester au gendarme d'aujourd'hui le statut privilégié que lui conférait naguère la proximité avec le citoyen et qui faisait de lui ce personnage familier, tour à tour craint et apprécié, raillé et respecté. Troisième fac-

Desafíos, Bogotá (Colombia), (12): 35-50, semestre I de 2005

teur étroitement lié au précédent, le caractère de plus en plus répressif de la réglementation routière qui, en exacerbant la "peur du gendarme" et en cristallisant sur ce dernier l'impopularité de cette répression, certes justifiée par le souci de remédier à ce qu'il est convenu d'appeler l'"hécatombe routière", rend de plus en plus difficile le contact entre l'individu et le gendarme. Il en est de même en ce qui concerne le quatrième facteur explicatif, à savoir le phénomène global d'"urbanisation" du gendarme, qui réside dans le fait que la très grande majorité des personnels recrutés, ces dernières années, ne sont plus comme naguère des fils d'agriculteurs abandonnant le travail de la terre pour une carrière militaire au service de la loi et de l'ordre. Le gendarme est désormais issu du monde urbain dont il partage l'essentiel des valeurs et des aspirations, cette situation n'allant pas sans poser de délicats problèmes d'adaptation lorsqu'il est affecté, avec femme et enfants, dans une brigade implantée dans une zone rurale éloignée des centres urbains. Le dernier facteur, et certainement le plus important, réside dans l'insuffisance des moyens humains pour maintenir ce rapport privilégié entre gendarme et citoyen. Cette situation résulte de la conjonction de deux phénomènes : l'atténuation de la disponibilité des personnels consécutive à la réduction des as-treintes décidée après le malaise

de l'été 1989 ; les problèmes d'effectifs que connaît la gendarmerie du fait de l'implantation territoriale qui lui est imposée par le principe du maillage, ce qui la conduit, en effet, à maintenir des effectifs importants sur l'ensemble du territoire, y compris dans les campagnes les plus reculées, alors que, objectivement, elle ne dispose pas, dans les lieux de peuplement plus importants placés sous sa responsabilité, de la totalité des moyens nécessaires afin de mener à bien cette action policière de proximité.

La police de proximité façon police nationale: entre îlotage et sectorisation

Pour la police nationale, la police de proximité renvoie aussi à des pratiques au demeurant anciennes. Ainsi, dès le milieu du dix-neuvième siècle, sur la base du décret du 17 septembre 1854, l'ensemble du système de sécurité publique de la capitale reposait déjà sur le principe de l'îlotage, c'est-à-dire la surveillance continue d'une partie d'un quartier (îlot) par les mêmes agents. Le développement de cette pratique dans les années

Desafíos, Bogotá (Colombia), (11): 35-50, semestre I de 2005

soixante-dix et quatre-vingts peut être considéré comme le préalable à la diffusion de la logique de police de proximité. Ainsi, après avoir indiqué que “toute occasion pour personnaliser les rapports entre la police et le citoyen doit être choisie”, le rapport Peyrefitte (1977), significatif de l’inscription du phénomène insécuritaire sur l’agenda public, soulignait-il que “l’intégration du policier dans la cité doit se faire par la généralisation de l’îlotage”. Cependant, pour pertinente que soit l’option ainsi retenue de maintenir, en relation avec l’implication croissante de la police dans les dispositifs de politique de la ville, une présence sur le terrain et un contact direct avec la population, pour compenser, en quelque sorte, les effets de la professionnalisation et de la motorisation du service, les pratiques d’îlotage n’en ont pas moins abouti à des résultats relativement décevants, compte tenu notamment du nombre limité d’agents affectés à ces missions (en 1998, environ 3800 fonctionnaires, soit 4% des effectifs de police, renforcés par 2000 policiers auxiliaires, avaient en charge 2592 îlots) pâtissant d’une image peu valorisante au sein de l’institution, d’une certaine démotivation des personnels, d’une impossibilité d’action dans les quartiers les plus difficiles et de l’utilisation fréquente de ces îlotiers pour d’autres types de services.

Dans le prolongement du colloque de Villepinte (octobre 1997), le gouvernement Jospin avait décidé, à l’occasion du conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999, de développer et de généraliser les pratiques de police de proximité, en relation avec la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité. D’abord initiée au niveau de la préfecture de police de Paris (avec la mise en place de la police urbaine de proximité), cette réforme d’ampleur, largement médiatisée, a été précédée d’une phase d’expérimentation conduite en deux temps : dans un premier temps, cinq circonscriptions pilotes ont été retenues (Nîmes, Châteauroux, les Ulis, Garges et Beauvais) pour mettre en œuvre, au printemps 1999, les nouvelles pratiques, qui devaient, dans un second temps, être étendues à soixante-deux sites supplémentaires jusqu’à la fin de l’année 1999. Sur la base de ces expérimentations, et à la suite d’assises nationales organisées au mois de mars 2000, le gouvernement a procédé à la généralisation de ce mode d’organisation à l’ensemble des départements, de manière à ce qu’il s’applique à toutes les circonscriptions de police avant la fin de l’année 2002. Aussi la police de proximité représente-t-elle une réforme d’ampleur de la police nationale, dépassant le simple renforcement de la présence policière sur le terrain. Il s’agit, en effet, d’une réorganisation

Desafíos, Bogotá (Colombia), (12): 35-50, semestre I de 2005

importante des services et des pratiques motivée par un souci de reconquête matérielle et symbolique du territoire. Cette police de proximité est organisée autour de territoires : son ambition est de réaliser une sorte de maillage du tissu urbain plus ou moins inspiré d'ailleurs des pratiques de la gendarmerie. À maints égards, cette police de proximité apparaît davantage 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 ("proximiers") bénéficiant du support des autres services dans le domaine de l'intervention, du renseignement et des investigations. Il s'agit donc, au plan de l'organisation et du management des services de police, d'une véritable "révolution" donnant lieu à l'introduction, par ailleurs, des notions de gestion par objectifs, de résolution des problèmes ou encore d'évaluation des attentes du public et de l'efficacité des actions.

La mise en place récente de cette police de proximité (de secteur) interdit de pouvoir se livrer à des appréciations détaillées sur son impact sur la délinquance et le sentiment d'insécurité, voire sur les relations avec la population et l'image des services de police. Pour ce qui est de la délinquance,

il est même 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 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, en effet, 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 objet d'une attention particulière et dont la publication annuelle donne lieu à une exploitation médiatique et politique. En l'absence, dans l'état actuel des choses, de premiers bilans d'ensemble, les premières observations effectuées dans la phase actuelle de montée en puissance des dispositifs permettent malgré tout d'identifier des résistan-

Desafíos, Bogotá (Colombia), (11): 35-50, semestre I de 2005

ces et un certain scepticisme dans les rangs des fonctionnaires de police, non seulement à l'égard des objectifs et de la philosophie de cette réforme, mais aussi (et surtout) au niveau des moyens mis en œuvre. Par-delà l'attachement exprimé par les décideurs politiques et institutionnels à cette police de proximité, dans la pratique, il est permis de s'interroger sur son incorporation éventuelle dans la culture policière. En effet, 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 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. D'autre part, cette plus grande présence (immobilière et physique) sur le terrain suppose de mobiliser d'importants effectifs, obtenus, dans l'état actuel des choses, par quelques affectations de personnels supplémentaires (notamment d'adjoints de sécurité), ainsi que par des redéploiements internes aux services de police et des mesures de "fidélisation" des for-

ces mobiles (intervention de compagnies républicaines de sécurité et d'escadrons de gendarmerie mobile au profit des services locaux de police). À défaut de procéder à des redéploiements d'ensemble (par la modification des zones de répartition entre la police et la gendarmerie, de manière à parvenir à une adéquation entre les effectifs de sécurité publique et les réalités socio-démographiques) ou à des augmentations sensibles des effectifs budgétaires, cette question des moyens semble être le talon d'Achille de la réforme entreprise sous la bannière de la police de proximité, tant il est vrai que les actions de renforcement de la présence policière sur le terrain, sans présager de leur efficacité opérationnelle, consomment invariablement des volumes considérables de personnels, pour le quadrillage des secteurs par des patrouilles (à pied et en véhicule) et l'accueil du public dans les différents commissariats.

Depuis l'alternance politique de 2002, la police de proximité, sans pour autant avoir été formellement abandonnée, voire remise en cause n'en connaît pas moins un certain recul, avec un retour des pratiques policières plus traditionnelles (les opérations de contrôle notamment) dans le but d'agir plus directement sur l'évolution de la délinquance et d'accroître le volume d'élucidation des faits constatés. Bien que la logique de renforcement de la

Desafíos, Bogotá (Colombia), (12): 35-50, semestre I de 2005

présence policière sur le terrain ne soit pas entamée, le nouveau management imposé par l'ancien ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, impliquant notamment une plus grande responsabilité des chefs de service de sécurité publique par rapport aux variations de la délinquance constatés, ainsi qu'un discours minorant l'intérêt des actions de prévention ont placé la police de proximité dans une véritable impasse, dans l'attente éventuellement de la définition de nouvelles orientations.

Aussi, en France, comme dans de nombreux pays, la police de proximité, volet nécessaire de l'activité policière, est-elle devenue, avec des pratiques pour le moins hétérogènes et hétérodoxes, un élément du débat public, un intitulé pour des politiques policières, avec le risque que leur échec ou leur succès relatif ne porte atteinte aux objectifs fondamentaux que véhicule la police de proximité et que l'on soit tenté dès lors de lui substituer, par réaction, un autre modèle véhiculant les idées de "qualité de la vie" ou de "tolérance zéro" et privilégiant, à l'inverse, des pratiques plus répressives, plus radicales de traitement de la délinquance.

Bibliographie

Amiel, M., (1993), *L'amélioration des services en milieu rural*, Paris, Datar.

Amiel, M., (1994), *Services publics en milieu rural: expériences innovantes*, Paris, Datar.

Blanc, Ch., (1993), *Pour un État stratège, garant de l'intérêt général, Commissariat Général du Plan* [Commission. État, administration et services publics de l'an 2000], Paris, La documentation Française.

Cabinet, Yves Janvier, (1990), *Politique des services au public en zones rurales, rapport final et synthèse des études locales*, Paris, s. e.

Carraz, R. et J. J. Hyst, (1998), *Rapport au premier ministre sur une meilleure répartition des effectifs de la police et de la gendarmerie pour une meilleure sécurité publique*, Paris, s. e.

Demonque, P., (2001), "La police de proximité", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, No. 90, s. l.

Dieu, F., (1997), "Sécurité et ruralité. Enquête sur l'action de la gendarmerie dans les campagnes françaises, IHESI, coll", *Études et recherches*, Paris.

_____, (1999), "Politiques publiques de sécurité, L'Harmattan, coll.", *Sécurité et société*, Paris.

_____, (1999), "Autopsie d'un mouvement social atypique: la fronde des gendarmes de L'été 1989. Dix ans après", *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, s. l., vol. L II, No. 4.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (11): 35-50, semestre I de 2005

- Dieu, F., (2001), "Aperçu sur les expériences françaises de police de proximité", *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, s. l., vol. LIV, No. 3.
- _____, (2002), "La gendarmerie. Secrets d'un corps, Complexe, coll.", *Théorie politique*, Bruxelles.
- _____, et P. Mignon, (1999), "La force publique au travail. Deux études sur les conditions de travail des policiers et des gendarmes, L'Harmattan, coll.", *Sécurité et société*, Paris.
- _____, et P. Mignon, (2002), "Sécurité et proximité. La mission de surveillance générale de la gendarmerie: Perceptions et réalités, L'Harmattan, coll.", *Sécurité et société*, Paris.
- Ferret, J. et F. Ocqueteau (dir.), (1998), "Évaluer la police de proximité. Problèmes, concepts, méthodes, La documentation Française, IHESI, coll.", *La sécurité aujourd'hui*, Paris.
- Larcher, G., (1999), "L'avenir des espaces périurbains", en: Rapport d'information, *Commission des Affaires Économiques et du Plan*, Paris, No. 292, Sénat.
- Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, (2000), "Les dilemmes de la proximité", s. l., No. 39.
- Leurquin (préfet.), (1994), *Mission sur les besoins en services publics des populations en milieu rural*, s. l., 2 tomes, s. e.
- Marçot, J., (1990), "Le maintien et l'adaptation des services publics et des activités de soutien à l'économie en milieu rural", en: *Rapport du Conseil Économique et Social*, Paris.
- Peyrefitte, A., (1977), *Réponses à la violence, rapport au premier ministre du Comité d'étude sur la violence, la criminalité et la délinquance*, Paris, Presses Pocket.
- Roché, S., (1999), "Prévention et répression en France : transformations de l'action publique dans les villes", *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, s. l., vol. LII.
- Smith, B., (1933), *Rural Crime Control, Institute of Public Administration*, New York, Columbia University.
- Stasi, B., (1994), *Rapport de la mission confiée par le Premier ministre*, s. l., s. e.
- Stoffa, s, Ch., (1995), "Services publics. Question d'avenir", Commissariat Général du Plan, Odile Jacob, La documentation Française, Paris.