

Police et population : pour des relations de confiance

Par **Jacques de Maillard**, président du groupe de travail
Adrien Maret, secrétaire scientifique du groupe de travail ;
Matthieu Clouzeau Commissaire Divisionnaire
Détaché en qualité de Directeur de la Prévention, de la Sécurité et de la Protection de la Ville de Paris ;
Virginie Malochet, chercheure associée au Cездip
Lanna Hollo, Legal Officer, Open Society Justice Initiative

Le 2 novembre 2016

Ce rapport de Terra Nova, issu d'un groupe de travail présidé par Jacques de Maillard, porte sur la police du quotidien, la police de tranquillité et de sécurité publique. Il renvoie aux missions essentielles des policiers, celles qui, tous les jours, touchent la majeure partie de la population : assurer la protection des biens et des personnes, prévenir la délinquance et les troubles à l'ordre public, veiller à la tranquillité publique et à l'exécution des lois.

Si ce rapport se focalise plus particulièrement sur la police nationale (plus importante numériquement, elle opère dans les territoires urbains où les rapports avec le public sont particulièrement tendus), sa vocation est plus large : il vise à améliorer les relations entre la population et la police, au sens général du terme, incluant dès lors l'ensemble des forces publiques et privées, nationales et locales, qui œuvrent à la tranquillité et à la sécurité publique. Dans ce sens, ce rapport réaffirme que la légitimité et la confiance que le public accorde aux forces de police constituent une condition centrale de leur action. Avoir confiance, c'est considérer que la police a de bonnes intentions et qu'elle a les compétences pour faire ce qu'elle fait.

Le contexte dans lequel ce travail a été produit est particulier. L'état moral des policiers n'est pas très bon. Mal-être au travail, manque de confiance dans la hiérarchie, sentiment de ne pas être compris par le public et de manquer cruellement de moyens sont des expressions récurrentes de leur malaise. De plus, la période actuelle a vu le terrorisme devenir une préoccupation centrale. Cependant, négliger la police territoriale, de tranquillité quotidienne des citoyens, au profit de la lutte contre le terrorisme focalisée sur la collecte massive de renseignements (notamment au niveau des télécommunications) et la coopération internationale est une erreur. Police territoriale et lutte antiterroriste sont deux dimensions complémentaires : obtenir de l'information nécessite de la confiance. En effet, ce contexte rend encore plus



important l'établissement d'un lien de confiance avec l'ensemble de la population présente sur le territoire français. Et même si les dirigeants politiques sont bien sûr focalisés sur les attaques les plus spectaculaires, la mobilisation de moyens humains et financiers au service de la lutte contre le terrorisme ne doit pas amputer excessivement les moyens de la sécurité quotidienne.

La philosophie de ce travail peut d'abord se décliner en quatre postulats.

- *Premier postulat : une police légitime (ou une police en laquelle on a confiance) est une police qui se fait plus facilement obéir par le public. Certes, la police peut et doit pouvoir utiliser la contrainte physique pour se faire obéir mais une police qui use systématiquement de la force est une institution paradoxalement faible, a fortiori dans un État démocratique.*
- *Deuxième postulat : une police légitime est une police avec laquelle les citoyens sont plus enclins à coopérer, à laquelle ils sont susceptibles de donner des informations, parce qu'ils ont confiance dans la façon dont elle va les utiliser.*
- *Troisième postulat : une police légitime est une police capable de susciter de l'adhésion et de l'identification collective à une communauté symbolique. Service public véritablement continu (dans le temps) et généraliste (sur le territoire), la police, et la façon dont elle traite les individus, contribue notamment à définir les sentiments d'appartenance à la communauté nationale.*
- *Quatrième, et dernier postulat : une police légitime est un signe de bonne santé démocratique et un indice de la qualité des relations gouvernants/gouvernés.*

Pour soutenir ces postulats, ce rapport propose six axes de réformes :

1. Promouvoir une police du contact, c'est-à-dire une police qui produit de la confiance grâce à un traitement juste du public. Le policier est, au sens littéral, un gardien de la paix. Les « bons » comportements policiers, le traitement respectueux et équitable de la population viennent fonder la confiance.

2. Redéfinir les modes d'action policiers en s'adaptant aux territoires et en rendant la police plus accessible : encourager des modes de déploiements plus variés des unités ; favoriser l'identification des policiers ; rendre les contrôles d'identité justes et efficaces.

3. Agir sur le recrutement et la formation : diversifier et régionaliser le recrutement des gardiens de la paix ; donner des nouvelles orientations à la formation initiale ; favoriser une formation continue en lien avec les problématiques de terrain ; renforcer la connaissance des territoires, des publics et des problématiques sociales plus larges.

4. Ajuster les modes d'organisation, de pilotage et d'évaluation : décentraliser et territorialiser le pilotage des services ; élargir la palette des indicateurs d'évaluation et

de pilotage de l'action policière ; évaluer qualitativement le travail effectué par les agents.

5. Resserrer les liens avec les partenaires territoriaux : renforcer le positionnement du maire ; confier des responsabilités partenariales à la hiérarchie intermédiaire ; travailler sur la diversité des partenaires ; partir d'une approche centrée sur la résolution des problèmes.

6. Agir en relation avec les citoyens : favoriser la lisibilité de l'institution auprès du public ; rendre compte des mesures prises afin de remédier aux dysfonctionnements ; favoriser les rencontres directes police/population.

Missions, modes d'action, recrutement et formation, organisation et évaluation, relations avec les partenaires locaux, rapports directs avec la population, ces différentes composantes forment un tout, sous-tendu par une triple idée : une police généraliste, territoriale et de contact. Une telle stratégie de réforme, inscrite dans une logique à moyen terme, s'oppose à la temporalité réduite qui prévaut trop souvent quand il s'agit des questions policières. L'objectif est que les services de police dans leur ensemble fassent de la qualité de la relation avec la population une priorité, afin de renforcer leur légitimité dans les différentes franges de la société française, faciliter leur travail au quotidien et accroître l'efficacité de leur action.

En renforçant la confiance dans la police - et des policiers dans la population -, elle est de nature à redonner du sens à l'action policière et à réconcilier durablement les Français avec leur police.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
1 - L'ETAT DES RELATIONS POLICE-POPULATION EN FRANCE : UN CONSTAT PLUTOT SOMBRE	12
(a) Le niveau général des opinions sur les forces de l'ordre est globalement favorable.	12
(b) Il existe au sein de certaines catégories de la population un niveau de défiance élevée vis-à-vis de la police.	12
(c) Les quelques résultats comparatifs disponibles sont défavorables à la police française par rapport aux pays comparables.	13
(d) Cette défiance est alimentée par la logique d'action de la police elle-même.	14
(e) Il existe un malaise au sein même des policiers, qui se sentent mal-aimés, non respectés et non soutenus.	16
(f) Face aux demandes de sécurité, on observe une diversification des forces en présence, aux effets ambivalents.	16
2 - REORIENTER LES MISSIONS POLICIERES : UNE POLICE DU CONTACT	18
2.1. Constat	18
2.2. Propositions	20
a) Promouvoir une police du contact	21
b) Valoriser les missions de prévention, d'information et d'accueil	22
c) Déplacer le centre de gravité de l'action policière	23
3 - REDEFINIR LES MODES D'ACTION POLICIERES : S'ADAPTER AUX TERRITOIRES ET RENDRE LA POLICE PLUS ACCESSIBLE	24
3.1. Constat	24
3.2. Propositions	25
a) Encourager des modes de déploiement plus variés des unités	25
b) Favoriser l'identification des policiers	26
c) Travailler sur les contrôles d'identité : les rendre justes et efficaces	27
4 - LE RECRUTEMENT ET LA FORMATION : DIVERSIFIER LES PROFILS ET VALORISER LES COMPETENCES RELATIONNELLES	29
4.1. Constat	29
4.2. Propositions	30
a) Diversifier le recrutement des gardiens de la paix	30
b) Régionaliser le recrutement des gardiens de la paix	31
c) Donner de nouvelles orientations à la formation initiale	31
d) Favoriser une formation continue en lien avec les problématiques de terrain	32
e) Renforcer la connaissance des territoires, des publics et des problématiques sociales	33
5 - AJUSTER LES MODES D'ORGANISATION, DE PILOTAGE ET D'EVALUATION	34
5.1 - Constat	34

5.2 - Propositions	36
a) Décentraliser et territorialiser le pilotage des services	37
b) Évaluer l'action policière : élargir la palette des indicateurs d'évaluation et de pilotage	38
c) Encadrer les agents : évaluer qualitativement le travail effectué	39
6 - RESSERRER LES LIENS AVEC LES PARTENAIRES TERRITORIAUX	41
6.1 - Constat	41
6.2 - Propositions	42
a) Renforcer le positionnement du maire	42
b) Confier des responsabilités partenariales à la hiérarchie intermédiaire	43
c) Travailler sur la diversité des partenaires	43
d) Partir d'une approche centrée sur les problèmes	44
7 - AGIR EN RELATION DIRECTE AVEC LES CITOYENS	45
7.1 - Constat	45
7.2 - Propositions	46
a) Favoriser la lisibilité de l'institution auprès du public	46
b) Rendre compte des mesures prises afin de remédier aux dysfonctionnements	47
c) Favoriser les rencontres directes police/population	48
CONCLUSION : DE LA STRATEGIE DE REFORME	50
REMERCIEMENTS	53

« La pratique de l'autorité est toujours une chose délicate ; elle l'est plus encore dans un régime démocratique qui, par sa nature même, par les satisfactions qu'il accorde aux instincts de liberté si profonds chez l'homme, , l'entraîne plus facilement hors des limites du respect nécessaire à la liberté d'autrui ».

Célestin Hennion, 1906

INTRODUCTION

Le présent rapport porte sur la police du quotidien, la police de tranquillité et de sécurité publique. Il renvoie à une mission essentielle des policiers, celle qui, tous les jours, touche la majeure partie de la population : assurer la protection des biens et des personnes, prévenir la délinquance et les troubles à l'ordre public, veiller à la tranquillité publique et à l'exécution des lois.

L'objet de ce rapport concerne donc l'ensemble des forces, publiques et privées, nationales et locales, qui œuvrent à ces missions : la police nationale, la gendarmerie nationale, mais aussi les polices municipales dans leur diversité, ainsi que les services de sécurité employés dans les transports, dans les habitats collectifs ou encore les zones commerciales et culturelles. Si ce document se focalise principalement sur la police nationale, c'est parce que cette dernière est la plus importante numériquement mais surtout parce qu'elle opère dans les territoires urbains où les rapports avec le public sont particulièrement tendus. Pour autant, la vocation de ce travail est plus large : il vise à améliorer les relations entre la population et la police, au sens général du terme.

Cet enjeu peut sembler au premier abord éloigné des missions principales de la police. Toutefois, nos travaux partent d'une conviction contraire et centrale : la légitimité et la confiance que le public accorde aux forces de police sont une condition de leur action¹. Avoir confiance, c'est considérer que la police a de bonnes intentions et qu'elle a les compétences pour faire ce qu'elle fait². Cette conviction repose sur quatre postulats essentiels.

Premier postulat : une police légitime (ou une police en laquelle on a confiance), c'est une police qui se fait plus facilement obéir par le public. Certes, la police peut utiliser la contrainte physique pour se faire obéir mais le seul recours à la force ne suffit pas, ou alors il risque de s'épuiser de lui-même. Une police qui use systématiquement de la force est une institution paradoxalement faible, a fortiori dans un état démocratique.

Deuxième postulat : une police légitime, c'est une police avec laquelle les citoyens sont plus enclins à coopérer, à laquelle ils sont susceptibles de donner des informations, parce qu'ils ont confiance

¹ Selon D. Beetham (*The legitimation of power*, Londres, MacMillan, 1991), il existe trois composantes de la légitimité : la légalité, les valeurs partagées et le consentement (c'est-à-dire le sentiment d'avoir une obligation morale d'obéir à la police).

² R. Hardin, *Trust*, Cambridge, Polity Press, 2006. Il existe une distinction entre confiance et légitimité sur laquelle nous n'insistons pas ici (la légitimité renvoie à une dimension plus structurelle, la confiance à des relations interindividuelles).

dans la façon dont elle va les utiliser³. Le bon fonctionnement du système judiciaire repose sur son alimentation par les citoyens (plaintes, informations, etc.).

Troisième postulat : une police légitime, c'est une police capable de susciter de l'adhésion et de l'identification collective à une communauté symbolique. Service public véritablement continu (dans le temps) et généraliste (sur le territoire), la police, par son action (la façon dont elle traite les individus), contribue à définir les sentiments d'appartenance à la communauté nationale notamment. En Angleterre par exemple, le bobby est devenu, dans la durée, un objet d'identification nationale, ancré dans la mémoire collective et les fictions populaires⁴.

Quatrième, et dernière raison : une police légitime, c'est évidemment un signe de bonne santé démocratique, un indice de la qualité des relations gouvernants/gouvernés. Nous attendons des institutions qu'elles soient efficaces, équitables, justes, efficaces et respectueuses. Rappelons les principes de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen : « La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique. Cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée » (art. 12). Les citoyens acceptent de déléguer une partie de leur souveraineté à la police et aux institutions pénales en leur nom, mais à condition que cette activité soit exécutée conformément au bien commun.

BREF RAPPEL HISTORIQUE

Cette question des relations entre la police et la population revient régulièrement à l'agenda des autorités politiques depuis une quarantaine d'années. À la fin des années 1970, plusieurs rapports successifs⁵ ont pointé le découplage entre les forces de police et les territoires qu'ils sont censés policer. C'est à cette période, et pour répondre en partie à cette problématique, qu'émergent les premières tentatives d'ilotage (c'est-à-dire la surveillance par une même équipe d'une partie d'un quartier appelé ilot). Au cours des années 1980, les initiatives en matière de prévention et les tentatives de réorganisation des forces de police selon une logique territoriale n'empêchent pas une question de se poser de façon récurrente : comment résoudre l'inadaptation des forces de sécurité publique aux enjeux de délinquance et d'insécurité ?

Au début des années 1990, un ministre de l'Intérieur peu suspect de remettre en cause la police d'État à la française, Charles Pasqua, en fait un diagnostic lucide : « la police doit aujourd'hui s'ancrer dans la ville, faire de la sécurité quotidienne et des attentes de la population une préoccupation première. Une police préventive, dissuasive et répressive efficace ne peut se

³ « L'information ne peut pas être assemblée, partagée ou croisée tant qu'elle n'est pas collectée, et les gens sont plus enclins à parler franchement avec des agents de police qu'ils connaissent, avec qui ils ont travaillé et en qui ils ont confiance » (D. Sklansky, « The persistent pull of police professionalism », Harvard Kennedy School & National Institute of Justice, *New perspectives in policing*, 2011, p. 7). C'est nous qui traduisons les différentes citations tirées de l'anglais.

⁴ I. Loader & A. Mulcahy, *Policing and the condition of England: memory, politics and culture*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

⁵ On songe notamment aux rapports issus des commissions présidées respectivement par O. Guichard (*Vivre ensemble*, Paris, La Documentation française, 1976) et A. Peyrefitte (*Réponses à la violence*, Paris, La Documentation française, 1977).

concevoir sans s'appuyer sur la population »⁶. Bien sûr, la réforme de la police de proximité⁷ a mis cette question au centre de l'agenda politique, avant son abandon au nom d'une politique d'interpellations, aux résultats foncièrement discutables⁸. Mais la question des rapports police/population est restée au cœur des préoccupations publiques, en atteste une série de réformes plus ou moins importantes (unités territoriales de quartiers, brigades spécialisées de terrain, etc.) et de rapports successifs (du rapport Bauer/Gaudin de 2008 au rapport Bergougnoux de 2014⁹). En 2012, le lancement de Rencontres sur les relations police/population sous l'égide du ministère de l'Intérieur a pu laisser penser qu'un nouvel élan serait donné. Mais quatre années plus tard, le bilan est pour le moins mitigé. Les zones de sécurité prioritaire qui favorisent une territorialisation des réponses policières et une action partenariale, constituent un prolongement de projets anciens. Le port du matricule (en fait numéro d'identification¹⁰) ou encore l'adoption d'un code de déontologie¹¹ représentent également des initiatives intéressantes.

Pour autant, l'agenda des ministres de l'Intérieur reste rivé sur l'actualité, ce qui n'incite guère à conduire des réformes structurelles, et le terrorisme a fini par occuper une place considérable en raison des événements dramatiques des dix-huit derniers mois. Dans ce contexte, la question des relations police/population est reléguée au second plan, et les réformes s'y rapportant sont restées d'ampleur réduite alors même qu'elles devraient avoir toute leur place dans une réflexion d'ensemble sur les forces de sécurité (y compris concernant la lutte contre le terrorisme et la radicalisation).

Effectivement, il s'agit d'une question centrale, d'abord, parce que la situation actuelle est plutôt négative, surtout quand on compare la France à d'autres pays occidentaux. L'amélioration telle qu'elle a été mesurée par les sondages dans une période post-attentat, tient au contexte et non pas à un changement structurel de l'action de la police : les forces de l'ordre sont plus populaires dans cette situation de crise et d'inquiétude accrue au cours de laquelle, qui plus est, elles ont été à la fois victimes et héroïques. Par ailleurs, ce regain de popularité n'a pas forcément touché toutes les franges de la population, en particulier celles qui entretiennent les rapports les plus conflictuels avec l'institution.

⁶ Ch. Pasqua, « Conférence IHESI », 1993, cité dans D. Monjardet & F. Ocqueteau (dirs), « La police : une réalité plurielle », *Problèmes politiques et sociaux*, n°905, 2004, p. 59.

⁷ La mise en œuvre de cette réforme a suscité des critiques (voir notamment S. Roché, *Police de proximité. Nos politiques de sécurité*, Paris, Seuil, 2005), que nos auditions ont appuyées. Nous y reviendrons en conclusion.

⁸ Des recherches ont montré les effets pervers d'une telle politique (L. Mucchielli, « Le nouveau management de la sécurité à l'épreuve. Délinquance et activité policière sous le ministère Sarkozy (2002-2007) », *Champ pénal/ Penal field*, Vol. V, 2008 ; S. Roché, « Les politiques de sécurité intérieure », in J. de Maillard & Y. Surel (dirs), *Les politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, pp. 237-258). Des rapports d'inspection ont souligné les manipulations de chiffres auxquels de telles politiques ont pu donner lieu (IGPN-IGGN-IGA-IG INSEE, *Sur l'enregistrement des plaintes par les forces de sécurité intérieure*, Rapport, Tome 1, 2013).

⁹ M. Gaudin & A. Bauer (dirs), *Vers une plus grande efficacité du service public de sécurité au quotidien*, 2008 ; P. Bergougnoux (dir.), *Sécurité horizon 2025, Agir ensemble*, 2014 (cf. *infra* en note de bas de page pour la liste des rapports).

¹⁰ Depuis, le 1^{er} janvier 2014, les fonctionnaires de police sont tenus de porter un numéro d'identification à 7 chiffres, qui permet de les identifier.

¹¹ La police nationale s'est dotée d'un premier code de déontologie par décret du 18 mars 1986. Depuis le 1^{er} janvier 2014, police nationale et gendarmerie nationale partagent un nouveau code de déontologie qui réaffirme la nécessité d'un renforcement du lien police-population.

La vague de mouvements sociaux des derniers mois laisse transparaître d'autres limites à cet « état de grâce » conjoncturel. Face aux protestations, les réponses politiques et policières apportées, en particulier l'usage des forces de maintien de l'ordre, et les ressentiments que cela a pu générer, montrent que certains modes d'action soulèvent des problématiques d'ordre structurel (gestion des manifestations, contrôles d'identité, opacité récurrente)¹², alors même que le président de la République actuel avait pris des engagements de réforme lors de sa campagne de 2012.

Parallèlement, l'état moral des policiers n'est pas très bon. Mal-être au travail, manque de confiance dans la hiérarchie, sentiment de ne pas être compris par le public et de manquer cruellement de moyens sont des expressions récurrentes de leur malaise. Or, ces deux constats peuvent être liés : relations difficiles entre police et public et malaise policier sont, dans une certaine mesure, deux facettes d'un même problème.

On l'a dit, la période actuelle a vu le terrorisme devenir une préoccupation centrale. L'approche adoptée par les pouvoirs publics donne la priorité à la collecte du renseignement, à la coopération internationale ainsi qu'au renforcement d'un arsenal juridique censé favoriser l'efficacité du système pénal. Pour reprendre une distinction classique, l'heure ne serait pas à se préoccuper de la « basse » mais de la « haute » police, au moyen de nouvelles technologies de contrôle. Négliger la police territoriale, de tranquillité quotidienne des citoyens, au profit de la lutte contre le terrorisme est cependant une erreur. Police territoriale et lutte antiterroriste sont deux dimensions complémentaires : obtenir de l'information nécessite de la confiance. Elles peuvent et doivent être associées, ce qui permet de valoriser autrement la proximité et de sortir en partie l'antiterrorisme de la vision purement sécuritaire, pour favoriser un travail de renseignement affiné grâce aux liens serrés que la police entretient avec la population¹³. En effet, ce contexte rend encore plus important l'établissement d'un lien de confiance avec l'ensemble de la population présente sur le territoire français. Les idées défendues dans ce rapport rappellent qu'une action antiterroriste mal ciblée risque d'aliéner certains segments de la population. Ensuite, même si les dirigeants politiques sont bien sûr focalisés sur les attaques les plus spectaculaires, dramatiques pour la population, la mobilisation de moyens humains et financiers au service de la lutte contre le terrorisme ne doit pas amputer excessivement les moyens de la sécurité quotidienne.

PROPOSITIONS DU RAPPORT

Ce rapport propose des voies d'action pour renforcer la légitimité de la police et la confiance que la population lui accorde. Il part de deux constats : d'une part, l'état relativement négatif des relations police-population en France, par rapport aux pays comparables (cf. infra) et, d'autre part, la démonstration apportée par un ensemble de recherches qu'un traitement juste de la population par les policiers peut améliorer la confiance et la légitimité policière¹⁴. De ce point de vue, trois points centraux structurent notre réflexion.

¹² ACAT, *L'ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France*, 2016 ; Collectif Contre le Contrôle au Faciès, *Les Maux du Déni. Cinq ans de contrôles abusifs rapportés par les victimes et leurs familles (2011 – 2015)*, 2016.

¹³ Efus, *Relations police-population : enjeux, pratiques locales et recommandations*, 2015.

¹⁴ Depuis les années 1990, une vague de travaux appréhende l'activité policière à partir de l'approche dite de « procedural justice » (T. R., Tyler & Y. J., Huo, *Trust in the law: encouraging public cooperation with the police and*

- Il est impératif de **valoriser le travail de police généraliste**, indissolublement répressif, préventif et dissuasif. Le policier est, au sens littéral, un gardien de la paix. Ses missions sont plus riches et complexes que la seule arrestation des délinquants – celle-ci repose d'ailleurs sur la collecte d'informations, donc sur un soutien de la population. Le policier en tenue manifeste une présence rassurante et dissuasive dans l'espace public. La prévention, c'est-à-dire la démarche engagée en amont pour empêcher la commission d'un acte de délinquance, est un registre d'action fondamental¹⁵.
- Dans ce cadre, **la qualité du contact** est une dimension primordiale. Les « bons » comportements policiers, le traitement respectueux et équitable de la population viennent fonder la confiance. À l'inverse, les comportements inéquitables et violents minent durablement la légitimité policière. Le policier est un « gardien », pas un « guerrier »¹⁶. Il doit parvenir à mettre en place une relation de confiance, être à l'écoute des demandes du public, susciter l'adhésion et faire diminuer les tensions sans nécessairement recourir à la force. Cette qualité de la relation doit également prévaloir à l'intérieur de l'institution pour renforcer le bien-être au travail, dans une logique de « justice organisationnelle » (cf. *infra*).
- Pour corollaire, **le travail policier de tranquillité publique doit s'inscrire dans le territoire**. Il repose sur la connaissance de la ville, du quartier, voire de l'îlot d'habitation. Cette connaissance permet aux policiers de mieux diagnostiquer les problèmes, d'être plus efficaces et d'affiner leurs interventions : sentir la température dans un quartier avant une intervention difficile, accumuler de l'information sur les réseaux criminels, éviter les pièges dans certains territoires, pouvoir rendre des comptes aux habitants sur l'action policière, capter les demandes dont font part les différents segments de la population, ajuster la réponse policière aux problèmes locaux, etc.

Ces orientations font écho à des propositions déjà existantes, y compris dans l'institution policière¹⁷. Mais celles-ci sont trop souvent conservées dans un coffre du ministère de l'Intérieur ou dans des

courts, New York, Russell Sage Foundation, 2002), que l'on peut traduire en français par « traitement juste ». Celle-ci interroge la légitimité des forces de police à partir des comportements de leurs agents. Elle souligne combien cette légitimité est conditionnée par des comportements appropriés (écoute, respect, neutralité, confiance) plus que par les résultats de l'action policière elle-même.

¹⁵ Dominique Monjardet, figure de la sociologie policière française, expliquait ainsi que « contrairement à ce que pense la très grande majorité des policiers, le rôle de la police ne consiste pas à appréhender les délinquants, mais à les dissuader en prévenant la délinquance (et par là éviter qu'il y ait des victimes). Lorsqu'elle doit se mettre en chasse pour arrêter les criminels, c'est qu'elle a failli à sa mission première » (*Notes inédites sur les choses policières. 1999-2006*, Paris, La Découverte, 2008, p. 170). Dans une récente synthèse des travaux américains, C. Lum et D. Nagin insistent sur la finalité du travail policier qui est l'évitement de la criminalité et non pas l'arrestation, qui n'est qu'un moyen parmi d'autres (« Reinventing American policing: a seven-Point blueprint for the 21st century », *Crime and Justice: A Review of Research*, à paraître).

¹⁶ Nous reprenons ici la distinction entre *guardian* et *warrior* opérée par la *task force* mise en place par le président B. Obama en réaction aux différentes émeutes provoquées par des morts controversées suite à des interventions policières au cours de l'année 2014 (*The President's task force on 21st Century policing, Final report* [En ligne], 2015, http://www.cops.usdoj.gov/pdf/taskforce/taskforce_finalreport.pdf)

¹⁷ S'agissant des rapports et notes les plus récents, cf. notamment : M. Gaudin & A. Bauer (dirs.), *Vers une plus grande efficacité du service public de sécurité au quotidien*, 2008 ; Terra Nova (M. Lajus), *Pour une police citoyenne de quartier*, 2010 ; Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance, *Implication de la police et de la gendarmerie dans la prévention de la délinquance*, 2012 ; Conseil National des Villes (CNV),

publications académiques au lectorat trop réduit. Il nous semble crucial de les porter dans l'espace public, notamment à l'approche des élections présidentielles, et c'est là tout l'enjeu de ce document. Notre rapport résulte d'une démarche de réflexion conduite par un groupe de travail réuni à l'initiative de Terra Nova. Il s'appuie d'une part, sur une douzaine d'auditions de professionnels concernés par la question. Leurs propos apparaissent en italique dans le texte qui suit. D'autre part, sur les rapports institutionnels et les travaux de recherche existants sur le sujet. Il mobilise aussi plusieurs exemples étrangers. La défiance de certains segments de la population, les violences urbaines et l'autorité contestée ne sont pas des singularités françaises. Pour autant, d'autres polices déploient des stratégies et engagent des innovations dont nous pouvons nous inspirer. S'il n'est pas dans notre esprit de dire que toutes ces initiatives sont directement transposables, les références étrangères ont pour vertu d'élargir notre imagination et nous invitent à refuser toute fatalité dans les mauvaises relations entre police et population. Elles viennent aussi rappeler, en creux, que la France n'est pas particulièrement en avance s'agissant des initiatives institutionnelles en matière de relations police/population.

L'amélioration des relations Police-Population et la redéfinition des missions de sécurité publique, 2013 ; IGPN (S. Feucher & P. Gérard), *Amélioration des relations police-population*, 2013 ; P. Bergounoux (dir.), *Sécurité horizon 2025*, *Agir ensemble*, 2014 ; S. Roché *et al.*, *L'éthique professionnelle des jeunes gardiens de la paix*, 2015. Il existe aussi de nombreuses réflexions internes produites par les policiers et gendarmes, qui prennent pour certaines une forme écrite (voir L. Martin du Gard, « La fin de l'état de grâce », 2016, Blog de L. Mucchielli [En ligne] http://www.laurent-mucchielli.org/public/Police_la_fin_de_l_etat_de_grace.pdf).

1 - L'ETAT DES RELATIONS POLICE-POPULATION EN FRANCE : UN CONSTAT PLUTOT SOMBRE

S'il ne faut pas peindre le tableau de façon excessivement négative, des travaux nombreux et concordants ont mesuré les écarts, incompréhensions, malentendus entre la police et certains segments de la population¹⁸. On peut en résumer les principaux résultats en six points.

A) LE NIVEAU GENERAL DES OPINIONS SUR LES FORCES DE L'ORDRE EST GLOBALEMENT FAVORABLE.

Alors que le niveau de défiance des Français envers leurs institutions est aujourd'hui très élevé, police et gendarmerie bénéficient globalement d'opinions favorables. Un sondage IFOP publié dans le numéro de janvier 2016 (n°489) de *L'Essor de la gendarmerie* indique par exemple que 82 % des Français ont une bonne image de la police nationale et 88 % des gendarmes. Un sondage du mois de mai 2016, réalisé par Odoxa pour *Le Parisien-Aujourd'hui en France*, le confirme : dans l'ensemble, les Français ont une bonne image de la police¹⁹.

Ces chiffres sont à n'en pas douter accentués par le contexte spécifique des derniers mois. Il n'en demeure pas moins que, de façon générale, le niveau de légitimité de la police (au sens large du terme) est relativement élevé. C'est d'ailleurs le cas, on va le voir, dans la totalité des pays occidentaux. Cela traduit l'acceptation générale de l'idée de police au sein des sociétés contemporaines. Pour autant, ce constat mérite d'être nuancé et corrigé au regard d'autres tendances durablement problématiques.

B) IL EXISTE AU SEIN DE CERTAINES CATEGORIES DE LA POPULATION UN NIVEAU DE DEFIANCE ELEVEE VIS-A-VIS DE LA POLICE.

Plusieurs critères se combinent ici : âge, genre, territoire, origine sociale et origine ethnique. Le jeune homme issu de l'immigration vivant dans une zone urbaine sensible et d'origine populaire est sans doute celui qui a le plus de chances d'avoir une position de défiance vis-à-vis de la police, la considérant au mieux comme violente et brutale, au pire comme raciste. Des enquêtes quantitatives appuient ce constat : 34 % des jeunes ne lui font pas confiance, 40 % jugent son attitude agressive et

¹⁸ Dans une série d'ouvrages récents, on citera notamment : C. Mouhanna, *La police contre les citoyens ?*, Nîmes, Champ Social, 2011 ; D. Fassin, *La Force de l'ordre. Une anthropologie de la police des quartiers*, Paris, Le Seuil, 2011 ; M. [Boucher](#), *Les internés du ghetto. Ethnographie des confrontations violentes dans une cité impopulaire*, Paris, L'Harmattan, 2010 ; S. Roché, *De la police en démocratie*, Paris, Grasset, 2016. Pour une synthèse, voir aussi R. Lévy, « La police française à la lumière de la théorie de la justice procédurale », *Déviante et société*, 40 (2), 2016, pp. 139-164.

¹⁹ Odoxa & Le Parisien-Aujourd'hui en France, « Les Français et la police », [En ligne], 18 mai 2016, <http://www.odoxa.fr/la-police-jouit-toujours-dune-image-et-dun-soutien-exceptionnels-dans-lopinion/>. Voir aussi A. Ladet, « Plus de huit Français sur dix ont "une bonne opinion de la police" », *Leparisien.fr*, [En ligne], 18 mai 2016, <http://www.leparisien.fr/faits-divers/plus-de-huit-francais-sur-dix-ont-une-bonne-opinion-de-la-police-18-05-2016-5804317.php>.

raciste²⁰. L'enquête Trajectoires et Origines (TeO) confirme l'existence de ce jugement : alors que la première génération d'immigrés présente un taux de confiance proche du reste de la population, les descendants d'immigrés (subsahariens et maghrébins) expriment des niveaux de défiance nettement supérieurs par rapport à la même classe d'âge dans la population majoritaire²¹. Cette logique cristallise un ressentiment et des frustrations d'une partie de la jeunesse autour de la figure du « flic », incarnation d'un ordre dominant qui réprime, discrimine et relègue²².

La manière dont le public perçoit les contrôles d'identité répercute également ces contrastes. Le sentiment d'un contrôle au faciès, qui dépend de l'apparence et, le plus souvent, de la couleur de peau, est fort²³. Et l'impression d'avoir été traité respectueusement peut aussi varier selon l'origine²⁴.

Cette situation est rendue encore plus difficile parce que les attentes à l'égard de la police sont plurielles, ambivalentes voire contradictoires, porteuses de sentiments opposés (d'être abandonné ou d'être persécuté par la police), variables en fonction des profils (sociaux, ethniques, générationnels) et des expériences vécues de chacun²⁵. Il existe d'ailleurs chez les habitants des quartiers « difficiles » des « non-renvoyants paradoxaux », c'est-à-dire des personnes qui, malgré de nombreuses victimations, ont cessé de porter plainte, non pas seulement par craintes des représailles, mais aussi parce qu'elles ne croient plus dans la capacité des institutions à régler leurs problèmes, voire nourrissent une forte défiance à leur rencontre²⁶.

C) LES QUELQUES RESULTATS COMPARATIFS DISPONIBLES SONT DEFAVORABLES A LA POLICE FRANÇAISE PAR RAPPORT AUX PAYS COMPARABLES.

Ces résultats tendent à montrer que les relations entre police et public sont en France plus tendues, la confiance moins forte, et l'insatisfaction des policiers plus installée que dans les pays

²⁰ S. Astor & S. Roché (dirs.), « Enquête "POLIS-autorité" : Premiers résultats », Rapport à l'attention de l'Éducation nationale, Projet ANR-08-FASHS-19 : *Police and Adolescents in Multi-Ethnic Societies Interactions and Mutual Perceptions between Police Forces and (Minority) Adolescents in France and Germany* (POLIS), [En ligne], Publié le 26 mai 2014, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00995313>, 2013.

²¹ V. Tiberj & P. Simon, « Vie citoyenne et participation politique : Documents de travail de l'INED », [En ligne], 2010, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-01069389/>.

²² M. Boucher, *Les internés du ghetto*, op. cit.

²³ Un sondage réalisé en 2014 par l'agence OpinionWay souligne que 63 % des enquêtés estiment que les forces de l'ordre effectuent des contrôles au faciès (même si 72 % estiment que les polices traitent les gens de manière respectueuse). Dans ce même sondage, 41 % des personnes d'origine nord-africaine ayant subi un contrôle d'identité estiment que celui-ci traduit une discrimination. Voir OpinionWay, Open Society Justice Initiative, Graines de France & Human Rights Watch, « Le contrôle d'identité », [En ligne], Mai 2014, https://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/2014_France_Sondage%20contr%C3%B4les%20d'identit%C3%A9%20en%20France%20-%20rapport%20final.pdf.

²⁴ Selon l'enquête de l'Agence européenne des droits fondamentaux (European Union Agency for Fundamental Rights, *Data in focus report: Police stops and minorities*, 2010), 44 % des Nord-africains et 27 % des Subsahariens ayant été contrôlés lors des 12 derniers mois déclarent avoir été traités respectueusement, contre 65 % pour la population majoritaire.

²⁵ D. Lapeyronnie, *Ghetto urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*, Paris, Robert Laffont, 2008.

²⁶ R. Zauberman, « Les enquêtes de victimation. Une brève histoire, quelques usages », *Idées économiques et sociales*, n°181, 2015, pp. 8-21.

comparables. L'enquête sociale européenne (*European social survey*) conduite en 2010-2011 dans vingt-huit pays européens comporte une série de questions autour de la confiance dans les institutions pénales²⁷, dont René Lévy résume les résultats : la France se classe 13ème sur 20 pour les opinions positives suite à un contact à l'initiative de la police ; 14ème sur 20 pour l'appréciation du caractère impartial des décisions des policiers (et 16ème sur 26 sur l'impartialité concernant les plus pauvres) ; 19ème sur 26 pour le traitement respectueux des personnes²⁸. Par exemple, 35 % des Français pensent, d'après leur expérience, que la police traite sans aucun respect le public auquel elle a à faire. Ce dernier taux est inférieur à celui observé en Russie et en Ukraine, mais supérieur à celui observé dans les autres pays d'Europe occidentale (8 % en Espagne, 18 % aux Pays-Bas, 15,9 % en Angleterre)²⁹.

La France est donc, d'après cet ensemble d'études, plutôt en bas de tableau par rapport aux autres pays européens, en dessous de pays proches comme l'Allemagne, le Royaume-Uni ou l'Italie. Les recherches conduites plus précisément en comparaison avec l'Allemagne montrent en particulier que le niveau de confiance dans la police est supérieur outre-Rhin, tandis que la perception de traitements injustes et les expériences de traitements violents sont en défaveur de la France³⁰.

D) CETTE DEFIANCE EST ALIMENTEE PAR LA LOGIQUE D'ACTION DE LA POLICE ELLE-MEME.

Les policiers peuvent entrer dans un rapport de défiance mutuelle et de confrontation avec des jeunes qu'ils fréquentent au quotidien, mais que tout le reste oppose. Dans les forces étatiques, cet état de fait tient pour partie au mode de gestion centralisée des carrières. Les policiers les plus jeunes et les moins expérimentés sont souvent affectés dans les territoires les plus difficiles, et ils sont d'autant plus tendus sur ces territoires qu'ils y sont mal à l'aise et n'en maîtrisent pas les codes.

Les modes opératoires qui prévalent généralement dans la police ne favorisent pas non plus le rapprochement. Ils sont plus souvent fondés sur l'affirmation de l'autorité, voire la démonstration de force, et rarement sur une logique d'ouverture relationnelle. Autrement dit, les policiers se tiennent à distance du public, spécialement du public jugé « difficile », cherchant à se protéger d'un environnement hostile ou perçu comme tel. L'adoption d'une posture défensive face à ce sentiment de menace extérieure renforce l'unité du groupe, mais elle a pour effet pervers d'aiguiser plus encore les tensions avec le public, ce qui alimente une logique de rejet réciproque.

« En banlieue c'est très compliqué. Les agents, c'étaient des électrons libres. Quand c'était calme, certains n'hésitaient pas à mettre des klaxons dans les cités pour réveiller les gens la nuit » (Un ancien responsable d'une unité BAC).

²⁷ M. Hough, J. Jackson & B. Bradford, « La légitimité de la police : conclusions de l'Enquête Sociale Européenne », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 2014, n°27-28, pp. 154-170.

²⁸ R. Lévy, « La police française à la lumière de la théorie de la justice procédurale », *op. cit.*

²⁹ Le seul sujet sur lequel la France se classe au-dessus de la moyenne est le jugement porté sur la rapidité de la réponse suite à un cambriolage, mais les écarts entre pays sont faibles.

³⁰ European Union Agency for Fundamental Rights, *Data in focus report: Police stops and minorities*, *op. cit.* ; D. Oberwittler & S. Roché, « Experiences, perceptions and attitudes », *European Society of Criminology Newsletter*, n°3, 2014, pp. 4-10.

Pour en revenir à la question des contrôles d'identité, elle illustre de façon emblématique ce cercle vicieux relationnel. Des travaux montrent la concentration des contrôles sur certaines catégories de la population³¹, d'autres insistent sur le fait que les contrôles ne servent pas toujours des objectifs de lutte contre la délinquance mais peuvent être mobilisés pour gêner, perturber, voire humilier des individus jugés hostiles³².

« Pour les contrôles d'identité, c'est bien simple, on invente des raisons de le faire. La loi, c'est certaines conditions, mais on invente, pas besoin d'une autorisation. Je crois que c'est mal vécu car les personnes se sentent ciblées... [...] Si ça a de l'utilité ? Quelques fois. C'est utile quand la finalité l'est. Si c'est juste pour faire du chiffre, c'est débile. On veut prouver que l'on fait des choses, que l'on gère, que les gens passent sous les fourches caudines de la police. Au fond, l'objectif, c'est de tenir la rue, ça, c'est une idéologie extrêmement forte. Ces petites pratiques aggravent la confiance de la population. Mais bon, quand on contrôle, c'est comme un filet de pêcheur, on va tomber sur des gens honnêtes forcément. C'est comme ça » (Un capitaine de police à Paris).

« On fait encore des contrôles d'identité qui ne sont pas fondés... le code pénal est carré sur ça... quand ils nous demandent "pourquoi tu me contrôles" ?, on peut trouver une réponse facile du genre "tu corresponds au profil d'une personne qui a agressé une vieille dame"... [...] Le contrôle d'identité, c'est aussi emmerder, c'est faire perdre 5 minutes... » (Un ancien responsable d'une unité BAC).

Ces contrôles récurrents de la part des policiers français doivent être rapprochés de résultats de recherche constants et consistants : qu'elles soient directes ou indirectes (rapportées par l'entourage), les expériences d'interactions négatives avec la police nuisent à la confiance³³. Autrement dit, la multiplication de contrôles qui, bien souvent, n'ont que peu de résultats policiers, mine la relation des citoyens à la police.

Plus structurellement, les politiques policières ne répondent que très imparfaitement à ce malaise et, d'une certaine façon, l'accroissent. Centrées sur l'interpellation et l'obtention de résultats chiffrés, elles n'ont fait qu'aggraver la distance entre la police et la population³⁴. De plus, le système centralisé a pour effet pervers de ne pas laisser suffisamment de place aux initiatives locales et de déresponsabiliser les acteurs locaux, tout en leur donnant de multiples moyens de contourner les directives centrales.

³¹ Open Society Justice Initiative, *Police et minorités visibles : les contrôles d'identité à Paris*, New York, Open Society Institute, 2009 ; F. Jobard, R. Lévy, J. Lamberth & S. Névanen, « Mesurer les discriminations selon l'apparence : une observation standardisée des contrôles d'identité à Paris », *Population*, Vol. 67 (3), 2012, pp. 423-451. N. Jounin, F. Ahmadouchi, Y. Kettal, N. Krumnow, A. Mimoun, L. Mokrani, J. Mongongnon, P. Orsini, C. Otto, L. Rondou, A. Tamega, L. Tilbourg, A. Bachiri, E.-H. Touré, U. Tubeuf, B. Bakhayokho, J. Bihet, R. Bouali, N. Cognasse, S. El Mellah, C. Gicquel & M. Josse, « Le faciès du contrôle. Contrôles d'identité, apparence et modes de vie des étudiant(e)s en Île-de-France », *Déviance et Société*, Vol. 39 (1), 2015, pp. 3-29.

³² J. Gauthier, « Origines contrôlées. Polices et minorités en France et en Allemagne », *Sociétés contemporaines*, n°97, 2015, pp. 101-127 ; J. de Maillard, D. Hunold, S. Roché, D. Oberwittler & M. Zagrodzki, « Les logiques professionnelles et politiques du contrôle. Des styles de police différents en France et en Allemagne », *Revue française de science politique*, Vol. 66 (2), 2016, pp. 47-69.

³³ W. Skogan, « Asymmetry in the impact of encounters with police », *Policing & Society*, Vol. 16 (2), 2006, pp. 99-126.

³⁴ C. Mouhanna, *La police contre les citoyens ?*, op. cit. ; S. Roché, « Les politiques de sécurité intérieure », op. cit.

E) IL EXISTE UN MALAISE AU SEIN MEME DES POLICIERS, QUI SE SENTENT MAL-AIMES, NON RESPECTES ET NON SOUTENUS.

Les policiers ont le sentiment d'une double aporie : ne pas avoir les outils (cognitifs et juridiques) pour gérer les situations conflictuelles, mais également ne pas être suivis et soutenus par leur propre hiérarchie³⁵. Les policiers ont l'impression d'évoluer dans un état de réformes permanentes, réformes dont ils estiment qu'elles sont préparées sans qu'ils soient consultés. La question du sens donné à l'activité policière revient de façon récurrente.

Sentiment d'isolement, cynisme, méfiance à l'égard des concitoyens constituent certes des traits classiques de la culture professionnelle policière³⁶, mais ils prennent dans le cas français un relief singulier : dans l'enquête sociale européenne, sur les 20 pays considérés, c'est en France que l'on trouve le niveau de méfiance des policiers vis-à-vis des citoyens le plus élevé (la France voisinant avec la Grèce)³⁷.

F) FACE AUX DEMANDES DE SECURITE, ON OBSERVE UNE DIVERSIFICATION DES FORCES EN PRESENCE, AUX EFFETS AMBIVALENTS.

La police nationale et la gendarmerie nationale n'ont pas le monopole de la production de sécurité quotidienne³⁸. Localement, d'autres services y concourent, et leurs effectifs vont croissants. On pense d'abord aux polices municipales, dont les prérogatives ont été renforcées, le statut consolidé et les effectifs multipliés par quatre en l'espace de trois décennies (près de 22 000 agents à ce jour, répartis dans 4 000 communes). Mais on songe aussi aux services de sécurité internes des entreprises de transport (plus de 1000 agents dans le Groupe de Protection et de Sécurisation des Réseaux (GPSR) de la RATP, près de 3000 agents dans le service de sûreté ferroviaire (Suge) de la SNCF), sans compter les 170 000 agents de sécurité privée employés dans les gares, les aéroports, les centres commerciaux et autres espaces privés accueillant du public.

Cette dynamique de pluralisation, que connaissent d'ailleurs la totalité des pays occidentaux³⁹, pose des questions de gouvernance et d'articulation opérationnelle. Elle soulève de redoutables problèmes du point de vue des forces de sécurité publique traditionnelles. Celles-ci disposent des pouvoirs les plus étendus (notamment sur le plan judiciaire), et l'un des risques est, en dépit des dispositifs de coordination existants, de se retrouver noyées sous les demandes, arrestations et

³⁵ S. Roché et al., *L'éthique professionnelle des jeunes gardiens de la paix*, op. cit., pp. 55-57.

³⁶ Pour une synthèse récente, voir F. Jobard & J. de Maillard, *Sociologie de la police*, Paris, Armand Colin, 2015, pp. 99-110.

³⁷ J. Kääriäinen, R. Siren, « Do the police trust in citizens? European comparisons », *European Journal of Criminology*, Vol. 9 (3), 2012, pp. 276-289.

³⁸ F. Ocqueteau, *Polices entre État et marché*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

³⁹ J. Terpstra, B. van Stokkom & R. Spreeuwers, *Who patrols the streets? The Hague*, Eleven International Publishing, 2013.

interventions réalisées par d'autres, et de s'enfermer dès lors dans un travail principalement administratif, aux dépens du terrain et des contacts avec la population⁴⁰.

Rien ne garantit pour autant que les autres acteurs locaux investis d'une mission de sécurisation jouent mieux la carte de la relation avec le public. Les études disponibles montrent au contraire que leur positionnement tend à se « durcir » à mesure qu'ils se développent et obtiennent de nouveaux pouvoirs, sous le coup de ce qu'ils vivent comme un transfert de charges des services de l'État. C'est très net s'agissant des polices municipales. Bien qu'elles se revendiquent de la seule vraie police de proximité, leur activité trahit globalement un changement de modèle, un glissement vers davantage d'interventions et de répression, au risque de négliger l'ancrage local et les liens avec les administrés⁴¹. Mais c'est également remarquable s'agissant de la Suge et du GPSR, dont la culture professionnelle dénote un certain tropisme policier en dépit de « l'orientation client » mise en avant dans la politique commerciale établie au niveau des directions de la SNCF et de la RATP⁴². Ou encore s'agissant du Groupement Parisien Inter-bailleurs de Surveillance (GPIS), un service chargé de la sécurisation nocturne du parc d'habitat social (200 agents) qui intervient suivant un mode de déploiement para-policier bien rôdé, mais qui sous-investit la dimension relationnelle de son activité⁴³. Encore une fois, la question de la qualité de la relation avec la population se pose au-delà des seules forces publiques (police et gendarmerie nationales ainsi que les polices municipales). Elle concerne l'ensemble des métiers de l'ordre, tous ceux qui, à un titre ou un autre, assurent des missions de police et de sécurisation. En tout cas, à défaut de doctrine d'emploi et de modes d'actions tournés vers le public, la territorialisation n'est pas forcément gage d'amélioration des rapports avec la population⁴⁴.

Synthétiquement, ces quelques éléments forment les principales composantes du malaise entre forces de police et population. Comparés aux pays équivalents, les policiers français souffrent de jugements plus sévères : ils sont perçus comme moins impartiaux, moins respectueux, et le public leur fait moins confiance. Mais les policiers français sont aussi ceux qui, en Europe, font le moins confiance à la population.

La suite de ce rapport approfondit ce diagnostic et propose d'agir autour de six axes simultanément pour améliorer la qualité des relations police/population : les missions policières, les modes d'action, les modes de recrutement et de formation, l'organisation interne et l'évaluation, les relations avec les partenaires locaux et les relations directes avec la population.

⁴⁰ F. Bonnet, « Les effets pervers du partage de la sécurité. Polices publiques et privées dans une gare et un centre commercial », *Sociologie du travail*, Vol. 50 (4), 2008, pp. 505-520.

⁴¹ V. Malochet, « L'ordre quotidien dans la ville. Quel rôle pour les polices municipales dans le paysage français de la sécurité publique ? », in P. Bergel & V. Milliot (dirs.), *La ville en ébullition. Les sociétés urbaines à l'épreuve*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014.

⁴² V. Malochet & T. Le Goff, *Étude sur la sécurisation des transports publics*, Rapport final, IAU-IdF, 2013.

⁴³ V. Malochet, *Le groupement parisien inter-bailleurs de surveillance. Sociographie d'une exception parisienne*, Rapport final, IAU-IdF, 2015.

⁴⁴ Dans le reste du rapport, comme indiqué en introduction, nous accorderons une importance centrale (mais non exclusive) à la police nationale, dans la mesure où c'est cette dernière qui est le plus directement concernée par le malaise police-population.

2 - REORIENTER LES MISSIONS POLICIERES : UNE POLICE DU CONTACT

2.1 - CONSTAT

Il serait excessif de dire que les forces de police françaises sont exclusivement centrées sur elles-mêmes et incapables d'interagir avec la population. Pour autant, elles restent très polarisées sur une vision strictement policière des problèmes de sécurité, au détriment parfois des besoins locaux et des demandes émanant de la collectivité. Le constat a été fait à de nombreuses reprises pour la police nationale, fruit de la centralisation de l'appareil policier et du mode de fonctionnement professionnalisé⁴⁵. Il doit être nuancé pour la gendarmerie, en raison de ses caractéristiques traditionnelles (son maillage territorial serré, sa mission de surveillance générale, ses liens avec les communautés locales) et de la nature moins aiguë du niveau de conflit avec certains segments de la population.

Ceci étant, le modèle policier de proximité qu'elle incarne historiquement s'étiole progressivement⁴⁶. La coupure se renforce, sous l'effet d'une part, de l'évolution du tissu sociologique et des modes de vie dans les zones de compétence gendarmerie (notamment dans les territoires périurbains), d'autre part, des logiques de rationalisation à l'œuvre dans cette institution militaire désormais placée sous l'autorité du ministère de l'Intérieur. Quant aux polices municipales, l'éventail des pratiques est très large : l'activité se décline localement, différemment selon les spécificités du territoire et, surtout, selon les objectifs fixés par les maires. Cependant, la tendance qui se dégage laisse apparaître le risque d'un alignement sur la police nationale : la figure du « flic » offre un modèle d'identification aux policiers municipaux en quête de légitimation professionnelle⁴⁷.

Quel que soit le corps d'appartenance, il n'en reste pas moins que de nombreux policiers disposent de savoirs et savoir-faire dans les relations de proximité : dans la façon de s'adresser au public, de collecter de l'information, de l'analyser ou la transmettre en vue de prévenir des troubles ou d'arrêter des délinquants, de faire baisser les tensions. En revanche, dans la police nationale en particulier, ces compétences sont très fortement parcellisées et faiblement communiquées à l'intérieur de l'organisation. De nombreux policiers sont démunis devant des relations conflictuelles dans l'espace public, et nourrissent le sentiment d'être mal-aimés⁴⁸.

Une autre caractéristique structurante du modèle français tient à la prévalence de la logique d'ordre public : la police, fortement liée à l'État, vise à protéger les institutions publiques, à contrôler les désordres d'ampleur.

⁴⁵ D. Monjardet, « Réinventer la police urbaine », *Annales de la recherche urbaine*, n°83-84, 1999, pp. 14-22.

⁴⁶ F. Dieu, P. Mignon, *Sécurité et proximité*, Paris, L'Harmattan, 2002 ; L. Mucchielli (dir.), *Gendarmes et voleurs*, Paris, L'Harmattan, 2007.

⁴⁷ V. Malochet, *Les policiers municipaux*, Paris, PUF, 2007.

⁴⁸ Si cela peut apparaître comme une constante de la culture professionnelle policière, elle est accentuée dans le cas de la France. Voir à ce propos la comparaison européenne effectuée par J. Kääriäinen & R. Siren, « Do the police trust in citizens ? European comparisons », *op.cit.*

« Il y a deux concepts de police, la police d'ordre et la police de sécurité. La première protège les institutions et l'autre s'occupe de la sécurité de la population » (Un ancien commissaire divisionnaire en retraite).

La spécialisation dans le maintien de l'ordre a permis à la France de se doter d'un appareil longtemps considéré comme efficace en la matière⁴⁹. Compte tenu de la priorité qui leur est donnée, les forces spécialisées en ce domaine disposent d'effectifs massifs : Compagnies républicaines de sécurité (CRS) (environ 15 000 agents) et escadrons de gendarmerie mobile (environ 13 000 agents)⁵⁰. Leur emploi pour des missions de sécurité publique a un double effet pervers : il est coûteux⁵¹ et n'est pas toujours adapté aux enjeux de sécurité du quotidien. En outre, l'affectation de CRS à certains territoires a certes pour vertu de traiter temporairement les inflammations, mais cela ne permet pas de conduire un véritable travail policier territorial, lequel suppose un mélange de collecte d'informations, d'investigation judiciaire, de réponse aux demandes de la population. En d'autres termes, l'intervention de ces forces de l'ordre revêt un caractère ponctuel qui ne permet pas de s'inscrire dans la durée. Dans certains cas, elle vient même compliquer la situation, les CRS n'étant pas sous la responsabilité hiérarchique des chefs de police locaux. Or, cette logique d'intervention s'est diffusée à l'intérieur de l'institution au-delà des seules forces CRS avec la mise en place de compagnies départementales de sécurité, capables de se projeter dans différents territoires, selon une logique qui croise sécurisation, maintien de l'ordre et police judiciaire. Ce mode d'intervention n'est pas privilégié par tous, loin de là, comme le soulignait un ancien commissaire divisionnaire à la retraite lors d'une audition.

« Pour les unités départementales, je voulais rien sur mon secteur, je ne voulais absolument pas leur présence sauf si je le demandais. [...] Je ne voulais rien sinon ça cassait la mécanique, je ne voulais pas de contrôle au faciès. Mes agents devaient s'approprier la zone et connaître les gens »

Du coup, de façon générale, les forces de police interviennent trop souvent selon une « logique de canadiar », faute d'avoir suffisamment « débroussaillé » en amont afin d'éviter l'incendie. Un second désavantage est que ces effectifs appartiennent à des unités qui dépendent de directions différentes (et non pas des directions locales territorialisées)⁵², ce qui ne manque pas de poser des questions de

⁴⁹ La question du maintien de l'ordre (ou de la police des foules) n'est pas au cœur de ce rapport. Rappelons toutefois que le modèle français de maintien de l'ordre, traditionnellement considéré comme une référence, est aujourd'hui mis en défaut et concurrencé par d'autres modèles, circulant dans les autres polices européennes, et reposant sur l'idée de « désescalade » (O. Fillieule & F. Jobard, « Un splendide isolement. Les politiques françaises du maintien de l'ordre », La Vie des idées, [En ligne], 24 mai 2016, <http://www.laviedesidees.fr/Un-splendide-isolement.html>). En ce sens, nos remarques au sujet de la sécurité publique sont très proches du constat que l'on peut faire pour le maintien de l'ordre. Il est à noter d'ailleurs que certaines polices allemandes (dont celle de Berlin) ont intégré l'idée de désescalade (qui vient du travail social et des sciences de l'éducation) pour le travail policier du quotidien afin de faire baisser les tensions entre police et population.

⁵⁰ Pour un total d'environ 140 000 agents en police nationale et 100 000 en gendarmerie nationale. Les effectifs spécialisés en maintien de l'ordre sont sans équivalent dans les autres pays occidentaux.

⁵¹ Le coût est double : d'une part, parce que les forces mobiles traversent toute la France ; d'autre part, parce que leur mode d'action est différent, travaillant en « unité constituée » qui ne descend pas en dessous d'un « groupe » (soit huit agents pour les CRS), y compris pour une simple patrouille de sécurisation (au contraire de la sécurité publique, dont le^s agents patrouillent le plus souvent par équipages de trois ou quatre, voire parfois de deux).

⁵² À titre d'exemple, les effectifs de maintien de l'ordre ou de sécurité publique peuvent s'organiser de la sorte : au sein de la sécurité publique, par unités locales ou départementales ; au sein des effectifs locaux, par unités de police

coordination. Ajoutons que cette multiplication des forces spécialisées (plus prestigieuses, souvent mieux payées) contribue à brouiller l'image de la police pour le public et à dévaloriser le travail de police généraliste. Organisées en forces spécialisées et segmentées, elles continuent de privilégier une logique d'ordre public, aux dépens de la sécurité publique :

« En France on a une police répressive, une police très utilisée contre la population. La police de proximité démontrait l'inverse. Police dirigée vers le peuple, moins orientée dans la défense des institutions. Aujourd'hui on bricole, on a une police-pompier » (Un ancien commissaire divisionnaire en retraite).

2.2 - PROPOSITIONS

Travail généraliste et inscription dans les territoires sont deux registres essentiels de l'action policière. Les capacités d'écoute, d'orientation, d'assistance, d'orientation du policier sont nécessaires à l'exercice de ses missions quotidiennes. C'est une priorité à (ré)affirmer, bénéfique tant pour les policiers eux-mêmes que pour le public. Sur ce plan, nos propositions s'inspirent de deux mouvements de réformes à l'œuvre dans les pays occidentaux.

- L'un correspond au modèle du *community policing*, tendu vers l'amélioration des relations entre police et population. Dans cet esprit, de nombreuses réformes ont été conduites autour de trois idées : décentralisation de l'action policière, implication des habitants et résolution des problèmes⁵³. Si les refontes doctrinales impulsées dans la filiation du *community policing* ont pris des contenus très différents en fonction des territoires⁵⁴, nous en retenons surtout l'idée d'un travail policier en prise avec les difficultés des habitants, dans une logique de résolution des problèmes. L'introduction de la police de voisinage anglaise au cours des années 2000⁵⁵ résume bien cette ambition : accessibilité, visibilité et réassurance pour la population.
- La deuxième source est celle du « traitement juste » qui souligne l'impact déterminant des « bons processus », autrement dit des comportements appropriés (écoute, respect, confiance, impartialité), sur le jugement que les citoyens portent sur la police. Cette perspective de recherche appliquée, développée initialement aux États-Unis et en Angleterre, a connu une large diffusion. Grâce à des études répétées, elle a démontré que

secours, BAC mais aussi unités de jour, groupes de sécurité de quartier (les dénominations varient en fonction des lieux), etc. Une même logique de spécialisation se retrouve dans les services judiciaires. De façon générale, l'organisation de la police nationale en grandes directions fonctionnelles consacre cette spécialisation, trop peu soucieuse des territoires. Voir notamment Conseil National des Villes (CNV), *L'amélioration des relations Police-Population et la redéfinition des missions de sécurité publique* (2013).

⁵³ W. Skogan, « The promise of community policing », in D. Weisburd & A. Braga (dirs), *Police innovation. Contrasting perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 27-43. Jean-Paul Brodeur, *Les visages de la police, pratiques et perceptions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2003, pp. 83-120. On notera que les propositions dérivées connaissent un regain certain aux États-Unis (voir notamment *The President's task force on 21st Century policing*, op. cit.).

⁵⁴ Voir F. Jobard & J. de Maillard, *Sociologie de la police*, op. cit.

⁵⁵ M. Innes, « Reassurance and the new community policing », *Policing & Society*, Vol. 16 (2), 2006, pp. 95-98.

l'appréciation du public dépend davantage des manières d'agir des agents que des résultats de l'action policière en tant que telle⁵⁶.

De ces sources d'inspiration, découlent plusieurs axes de réorientation des missions policières.

A) PROMOUVOIR UNE POLICE DU CONTACT

Le jugement que la population porte sur la police se construit à l'entrecroisement de nombreuses dimensions : expériences personnelles, récits de proches, évènements rapportés par les médias, etc. Si les forces de police ne sont pas capables de peser sur l'ensemble de ces facteurs⁵⁷, c'est sur les expériences personnelles qu'elles ont le plus d'emprise, c'est-à-dire les interactions que des individus ont eues avec elles.

Il est indispensable de rendre ces interactions positives si l'on veut renforcer la légitimité et la confiance dans les forces de police – ce qui, bien sûr, n'interdit pas d'utiliser la force, mais suppose de l'utiliser de façon proportionnée et intelligible. Des policiers qui écoutent sérieusement la version du public (des victimes, mais aussi des suspects et témoins), qui font preuve de neutralité sans imposer a priori leur point de vue (ou valoriser une partie aux dépens des autres), qui se montrent respectueux avec toutes les catégories de population, s'interdisent des comportements non-professionnels (du tutoiement à l'usage excessif de la force), et présentent aux administrés des signes de confiance sont ainsi susceptibles de renforcer la confiance dont ils bénéficient.

Une telle orientation a des effets en termes de pratiques quotidiennes : se rendre accessible, savoir écouter les demandes, utiliser le dialogue, montrer de l'attention, considérer que l'on peut avoir à justifier une intervention, savoir faire retomber une situation conflictuelle sans nécessairement utiliser la force, etc. Ces messages font écho aux recommandations portées, par exemple, dans le rapport de l'inspection générale de la police nationale (IGPN).

« Lorsque certaines actions de police amènent beaucoup de véhicules sur une zone, il est sans doute possible d'expliquer et d'utiliser une autre expression que "Circulez, il n'y a rien à voir". Le citoyen qui vit dans le quartier peut se sentir concerné, a le droit de s'interroger et d'obtenir une réponse plus adaptée qui le rassure »⁵⁸.

Cette logique requiert bien évidemment des efforts du point de vue du recrutement, de la formation, de l'évaluation (cf. infra). À cet effet, il peut être utile de prendre appui sur des recherches empiriques, à la fois du point de vue du public (pour prendre en compte les réactions des citoyens) et

⁵⁶ T. R. Tyler & Y. J. Huo, *Trust in the law: encouraging public cooperation with the police and courts*, op. cit.

⁵⁷ Toutefois, les institutions policières disposent de prises non négligeables, en particulier dans la relation aux médias : « Nul doute qu'une campagne de publicité [...] permettrait d'adresser des messages différents de ceux qu'on lui [à la population] envoie habituellement : celle du policier Robocop, des portes enfoncées, des menottages... La police allemande se montre très sélective dans les autorisations de reportages accordées aux médias. Les décideurs estiment que l'intervention, parfois brutale par nécessité, nuit à la qualité du lien avec la population. Il convient peut-être de reconsidérer la politique française d'autorisation de reportages. Une étude devrait sans doute être menée sur le coût/résultat en termes d'image, des tournages trop spectaculaires pouvant peut-être impacter la qualité du lien avec la population » (IGPN, *Amélioration des relations police-population*, op. cit., p. 55).

⁵⁸ IGPN, *ibid.*

des policiers (pour analyser et travailler sur leurs modes opératoires). Au sein des services de police, des personnes référentes (délégués cohésion police-population, référents prévention, correspondants de quartier, etc.) et/ou des unités spécialisées (îlotiers, brigades VTTistes, brigades équestres, brigades de prévention de la délinquance juvénile de la gendarmerie, etc.) peuvent d'une certaine manière incarner cette volonté de rapprochement et jouer un rôle moteur sur ce plan. Mais ils ne sauraient en être les porteurs exclusifs. Il est indispensable de véhiculer la culture du service public et l'ambition d'amélioration de la relation police/population dans l'ensemble des services. Il faut en faire un objectif partagé à tous les niveaux, par tous les corps de métiers.

B) VALORISER LES MISSIONS DE PREVENTION, D'INFORMATION ET D'ACCUEIL

Ce recentrage de l'activité suppose également de valoriser les missions d'information et d'accueil, la prise en compte des demandes de la population, les démarches de prévention et de sensibilisation des publics, notamment les plus éloignés de la police. Il s'agit là d'un pan d'activité qui existe d'ores et déjà dans la police, que nos recommandations visent à encourager et consolider. Les campagnes de prévention menées en direction de groupes de personnes ciblées (plus souvent victimes, telles que les commerçants, ou plus vulnérables encore, telles que les personnes âgées) sont à ce titre emblématiques, tout comme les interventions dans les écoles, instrument de communication fort utile auprès des très jeunes publics.

L'information et la communication sont effectivement cruciales. La police est un univers opaque, complexe pour l'extérieur : les grades, les missions et l'organisation sont bien souvent inconnus ou difficiles à identifier pour l'usager, et l'image déformée donnée par les fictions contribue encore au brouillage. Les services de police doivent donc pouvoir communiquer plus facilement, nous y reviendrons. Rappelons ici que la police est un métier de contact humain, impliquant un échange. Les policiers ont trop souvent le sentiment qu'ils n'ont pas à justifier de leur action. Or, au contraire, cette communication est primordiale, sauf quand elle menace l'action policière en cours. Le travail réalisé par les délégués cohésion police-population⁵⁹ (DCPP) est ici intéressant : ils disposent d'un temps que leurs collègues des services « actifs » n'ont pas, ce qui leur permet de faire un retour auprès des usagers, d'expliquer pourquoi telle intervention n'a pas eu lieu, ou de faire taire des rumeurs au sein du quartier.

Enfin, l'accueil du public est une composante fondamentale. Associé dans l'imaginaire collectif à des attentes longues dans des locaux inconfortables, il s'est amélioré ces dernières années (voir notamment le référentiel Marianne⁶⁰). La longueur de l'attente a été plus directement prise en compte par les services, la qualité de l'accueil a été évaluée par les inspections générales. Des intervenants sociaux, en complément des policiers, permettent d'adapter les prestations aux situations parfois traumatisantes connues par les victimes. Nos recommandations sont précisément dans cet esprit : un personnel préparé, orienté vers les attentes des usagers, travaillant dans des conditions décentes.

⁵⁹ Les « délégués à la cohésion police-population » sont des fonctionnaires de police retraités qui exercent une mission de rapprochement police/population dans les quartiers identifiés comme prioritaires en termes de sécurité – quartiers populaires, grands ensembles, cités. Créés en 2008, ils étaient en 2015 au nombre de 111 sur tout le territoire. Voir C. Gayet-Viaud, F. Jobard, J. de Maillard, *Les délégués à la cohésion police-population*, rapport Cespip, 2014.

⁶⁰ Ce référentiel définit un ensemble de dix-neuf engagements portant sur les modalités d'accueil des usagers dans les services publics.

Une dimension mérite un prolongement : généraliser les systèmes de pré-plainte en ligne et plainte sur rendez-vous. Il s'agit de modes d'organisation introduits dans les services d'état civil avec des résultats significatifs (réduction et plus grande prévisibilité du temps d'attente, meilleure organisation du temps de travail).

C) DEPLACER LE CENTRE DE GRAVITE DE L'ACTION POLICIERE

Cet objectif de redéfinition des missions policières soulève la question de savoir comment donner des marges de manœuvre à des services structurellement surchargés. La réponse n'est pas simple dans la mesure où le principe même des services de police généraliste est de pouvoir être à tout moment sollicité. Comme le résume J.P. Brodeur, « le policier est un homme (femme) à tout faire »⁶¹. Une première façon de libérer du temps peut consister à poursuivre les efforts déjà engagés pour délester les policiers de certaines tâches annexes, dites « charges indues » (gardes statiques, gardes et transferts de détenus...), pour se recentrer sur les missions prioritaires.

D'autres voies nous semblent possibles, là où la mobilisation policière ne semble pas couronnée d'une grande efficacité, en dépit (ou à cause) de l'importance des moyens engagés. La première est celle de la police des drogues : des moyens considérables y sont affectés, et le nombre d'infractions à la législation sur les stupéfiants pour usage a fortement augmenté⁶². Pour autant l'efficacité d'une telle politique est loin d'être évidente : a-t-elle permis de faire baisser la consommation et le trafic ? La question déborde très largement la seule problématique policière, et renvoie plus largement à celle de la dépénalisation ou de la légalisation de certaines drogues dans nos sociétés⁶³. Force est en tout cas de constater que cette politique conduit les policiers à des arrestations d'importance secondaire, dont les conséquences judiciaires sont au mieux faibles, et contribuent à engorger les tribunaux. Outre-Rhin, les policiers allemands priorisent moins la lutte contre la drogue dans leurs actions quotidiennes, diminuant ainsi la part des contrôles proactifs parfois tendus avec le public⁶⁴. La politique relative aux infractions à la législation sur les étrangers soulèvent des interrogations similaires : elle mobilise les services de sécurité publique sur des missions dont l'impact sur la tranquillité publique est mineur/discutable et dont les effets en matière de reconduite à la frontière sont pour le moins limités.

⁶¹ J.-P. Brodeur, « Police et coercition », *Revue française de sociologie*, Vol 35 (3), 1994, pp. 457-485.

⁶² Il a été multiplié par onze entre 1985 et 2009. Cf. Ph. Robert, R. Zauberman, *Mesurer la délinquance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 70.

⁶³ Voir par exemple, Terra Nova (Ch. Ben Lakhdar, P. Kopp & R. Perez), *Cannabis : Réguler le marché pour sortir de l'impasse*, Publication et notes, [En ligne], Décembre 2014, <http://tnova.fr/etudes/cannabis-reguler-le-marche-pour-sortir-de-l-impasse>.

⁶⁴ J. de Maillard *et al.*, « Les logiques professionnelles et politiques du contrôle... », *op.cit.*

3 - REDEFINIR LES MODES D'ACTION POLICIERS : S'ADAPTER AUX TERRITOIRES ET RENDRE LA POLICE PLUS ACCESSIBLE

3.1 - CONSTAT

La question des modes d'action découle de ce premier point. Non seulement l'intervention policière repose trop fortement sur des forces de police spécialisées, insuffisamment imprégnées des problématiques locales, mais y compris dans les services territoriaux, les modes de travail policier au quotidien contribuent encore plus à l'éloigner de la population. Insistons ici sur trois points en particulier : la tenue, les modes de déplacement des agents et les contrôles d'identité.

Concernant la tenue, force est d'abord de souligner le poids relatif des effectifs opérant en civil dans l'espace public pour des missions de surveillance et d'interpellation – c'est l'une des spécificités historiques du modèle policier français. En Grande Bretagne et en Allemagne, des policiers peuvent intervenir en civil sur la voie publique (notamment sur les questions des drogues), mais ils n'ont pas l'importance numérique des brigades anti-criminalité (BAC) françaises. S'il n'est pas dans notre propos de nier l'intérêt des effectifs en civil sur la voie publique (pour des raisons liées à l'effectivité policière), l'équilibre devrait être revu dans un sens plus favorable aux effectifs opérant en uniforme pour au moins deux raisons.

Premièrement, le travail policier repose aussi sur la visibilité du policier, justement permise par la tenue. Par sa seule présence ostensible, celui-ci rassure et joue un rôle, notamment dissuasif.

Deuxièmement, la valorisation des effectifs en civil (la hiérarchie des prestiges policiers) tend à conforter encore plus ceux-ci aux yeux de la population (l'imaginaire social associant le policier en civil à l'inspecteur), aux dépens des effectifs en uniforme.

À cette problématique de l'uniforme est donc lié l'enjeu du policier ordinaire, en tenue, insuffisamment valorisé dans l'institution et dans l'imaginaire social. Le renforcement des moyens de protection des policiers (gilet pare-balle, gilet tactique, pistolet à impulsion électrique, etc.) a par ailleurs tendance à l'éloigner du reste de la population. Si de telles tenues se justifient sans doute au vu des risques encourus (et peuvent aussi parfois rassurer), il n'en reste pas moins qu'elles tendent à « militariser » les apparences, contribuant à renfermer le policier sur lui-même (à travers les protections ostensibles).

Concernant les modes de déplacement, les évolutions technologiques ont conduit à la motorisation généralisée pour des raisons évidentes de mobilité. Cette motorisation pose cependant question, en ce qu'elle isole les policiers, rendus inaccessibles dans leurs véhicules en circulation. Elle tend à réduire la potentialité d'échanges et de contacts ordinaires entre police et publics.

S'agissant plus largement de la logique d'action, les interventions réactives en réponse aux appels en urgence (type police-secours) ou sur la base d'une logique proactive (contrôles d'identité sur initiative) sont des composantes nécessaires, mais restreintes, du travail policier. Le contrôle d'identité est d'ailleurs un condensé des problèmes actuels. Outil de police judiciaire et de police administrative, il constitue un instrument fondamental. Son usage pose cependant des questions :

utilisé de façon non pertinente et répétée auprès de certaines populations, il accentue la défiance ressentie vis-à-vis de la police. Comment préserver alors les vertus de l'outil tout en minimisant ses effets pervers ? Cette question est commune à l'ensemble des polices occidentales, mais le débat français est particulièrement bloqué, ce dont la polémique autour du récépissé a été emblématique, opposant des camps autour de principes généraux (efficacité policière vs défense des libertés individuelles), sans se soucier suffisamment des pratiques policières concrètes et des façons de les améliorer. Une recherche comparée a ainsi souligné l'usage plus réflexif que les policiers allemands font des contrôles, les ajustant aux situations qu'ils ont à traiter (connaissance des personnes, nature de l'interaction, possibilité d'obtenir de l'information par les collègues), là où de nombreux policiers français contrôlent plus systématiquement⁶⁵. Les policiers allemands ont de façon générale une approche plus souple du contrôle d'identité : ils n'y ont recours que si la situation l'oblige (quand elle se dégrade par exemple), mais n'en font pas une condition de leur interaction avec le public. Ce contraste est d'autant plus intéressant quand on le rapproche des résultats concordants révélant un différentiel consistant de légitimité et confiance en faveur des polices allemandes (cf. *supra*).

3.2. PROPOSITIONS

Comment favoriser des tenues, des façons de se présenter et des modes d'action qui encouragent le contact, l'adoption de comportements policiers appropriés, et un rapport pacifié à la population ? La diversification des modes de déploiement et l'identification des agents peuvent être des leviers intéressants. Quant à la question des contrôles d'identité, elle doit être traitée de front par l'institution policière, ce que relève l'un des commissaires auditionnés :

« Il est nécessaire de renouer avec une stratégie générale. On doit aussi pouvoir se dire "on peut obtenir des résultats, utiliser le contrôle d'identité aléatoire de façon parcimonieuse, le garder sous le coude pour des moments spécifiques". L'interpellation et le contrôle c'est avant tout du travail d'anti-criminalité, pas de la police du quotidien. Il faut aussi avoir la capacité de bien expliquer les missions » (Un ancien commissaire en sécurité publique).

Parmi nos propositions, nous n'approfondissons pas la question des caméras autoportées, mais nous partageons l'idée d'expérimentations évaluées pour en mesurer les bénéfices du point de vue de la qualité des relations entre police et population.

A) ENCOURAGER DES MODES DE DEPLOIEMENT PLUS VARIES DES UNITES

Tout en tenant compte des contraintes territoriales, il convient de diversifier les types de patrouilles (pédestres, VTT, voire équestres), l'objectif étant de rendre le policier plus accessible, de favoriser les liens avec les publics et d'en tirer des bénéfices en termes d'image.

Les équipages constitués de deux, trois ou quatre policiers sont consommateurs d'effectifs et parfois moins ouverts sur l'environnement autour d'eux ; là où les polices allemandes, anglaises, ou américaines ont diversifié la configuration des équipages en fonction de la nature des problèmes. Il est essentiel de penser le calibrage et le déploiement des unités de ce point de vue, en envisageant

⁶⁵ J. de Maillard *et al.*, « Les logiques professionnelles et politiques du contrôle... », *op. cit.*

le déplacement individuel dans certains cas (auprès d'une victime pour un dépôt de plainte, patrouille dans des zones non-risquées, etc.).

B) FAVORISER L'IDENTIFICATION DES POLICIERS

La visibilité policière suppose également une accessibilité et une identification des policiers. Le numéro d'identification⁶⁶, introduit en janvier 2014, apporte en ce sens une évolution favorable. Il nous semble cependant que l'on peut aller plus loin, en présentant le nom du policier sur son uniforme lui-même, notamment pour certaines missions de voie publique qui impliquent des relations régulières avec le public. Pouvoir identifier le policier par son nom permettrait de personnaliser la relation, de l'humaniser en quelque sorte.

Nous sommes conscients des réticences des agents (qui craignent de voir ainsi exposés leur identité et leur famille), mais souhaitons rappeler que ces pratiques ont cours dans de nombreuses polices occidentales, y compris dans des villes comme Chicago où les policiers courent des risques importants, sans que cette identification par le nom ne soit jamais questionnée ni remise en cause. On pourrait tout à fait imaginer que cette identification soit d'abord réservée à certains agents aux missions spécifiques (missions d'information et communication) et aux officiers et commissaires.

C) TRAVAILLER SUR LES CONTROLES D'IDENTITE : LES RENDRE JUSTES ET EFFICACES

Dans une quête d'efficacité et de légitimité auprès de la population, il est nécessaire de tendre vers un usage plus précis et parcimonieux de cet outil. Rappelons que certains responsables politiques n'ont pas hésité à critiquer sévèrement l'usage excessif des contrôles par la police au regard des résultats en termes de lutte contre la délinquance - à l'instar de la conservatrice britannique Theresa May lorsqu'elle était ministre de l'intérieur ou du maire de New York, Bill de Blasio à propos du NYPD (*New York City Police Department*)⁶⁷.

Les dérives de l'usage des contrôles d'identité ne reflètent pas simplement les actions d'individus, mais le fonctionnement et la culture des institutions policières. Enrayer les dérives du contrôle d'identité et assurer son utilisation appropriée, nécessite donc une approche globale agissant à différentes échelles : réglementaire, procédurale, relationnelle, et au niveau de son suivi et de sa supervision.

Depuis plusieurs décennies, dans des contextes divers, tels qu'au Royaume Unis, aux États Unis et en Espagne, des efforts ont été menés afin d'améliorer les pratiques, notamment à propos des contrôles, des palpations et des fouilles. Les résultats les plus positifs (utilisation plus précise et

⁶⁶ Depuis, le 1^{er} janvier 2014, les fonctionnaires de police sont tenus de porter un numéro d'identification à sept chiffres, qui permet de les identifier.

⁶⁷ Alan Travis, « Theresa May announces reform of police stop-and-search powers. Home secretary tells MPs that as many as 250,000 street searches were probably carried out illegally last year », *The Guardian* [En ligne], 30 avril 2014, <https://www.theguardian.com/law/2014/apr/30/theresa-may-reform-police-stop-and-search-powers>. Taylor Wofford, « Did Bill de Blasio keep his promise to reform Stop-and-Frisk ? », *Newsweek* [En ligne], 25 août 2014, <http://www.newsweek.com/did-bill-de-blasio-keep-his-promise-reform-stop-and-frisk-266310>.

efficace, limitation des discriminations et autres abus) sont tous le produit d'une approche globale associée à une volonté claire et affichée par l'encadrement et la hiérarchie policière⁶⁸.

« Le chef dit ce qu'il veut et le fait savoir. Tant que l'on ne dit pas publiquement "le contrôle d'identité ce n'est pas l'alpha et l'oméga" ça ne bougera pas. Il y a quand même une grosse capacité dans les institutions à suivre, mais plus que les circulaires, c'est le discours médiatique qui s'inscrit dans la tête des agents. D'où la nécessité d'une parole forte à un haut niveau. Les agents regardent plus le 20h00 que les circulaires » (Un ancien commissaire en sécurité publique).

- Premier élément clef : l'existence d'un cadre juridique qui restreint l'utilisation des contrôles aux cas où il existe des motifs précis, objectifs et individualisés, fondés sur le comportement de la personne et/ou sur des renseignements spécifiques et limités dans le temps.
- Deuxième élément clef : l'introduction d'un système d'enregistrement des pratiques, par exemple via un récépissé (tel le *stop form* britannique ou étasunien) ou un système électronique avec reçu, qui fournit des traces matérielles permettant plus de transparence dans la conduite des contrôles. Dans les pays où ce système a été adopté, y figurent (entre autres) le matricule d'identification du policier, le contexte du contrôle, le lieu, la date, son motif et ses éventuels résultats. Ce type d'enregistrement a plusieurs mérites. D'abord, il oblige le policier à justifier ses pratiques et l'encourage à faire preuve de plus de discernement. Il permet en outre un suivi interne et constitue ainsi un instrument de management, utile pour travailler sur les pratiques et les recadrer le cas échéant. Mais il permet aussi un suivi public et fournit en ce sens des éléments susceptibles de démontrer l'absence de discriminations ou, au contraire, de mesurer la concentration des contrôles sur certains segments de la population. Dans tous les cas, il permet d'objectiver la réalité des pratiques, d'évaluer leur efficacité et d'optimiser le déploiement des forces policières.

L'obstacle devant un tel outil est bien évidemment l'opposition massive des syndicats et plus largement des policiers, qui y voient (à tort selon nous) une atteinte aux pouvoirs des agents. Nous estimons que le débat en France a été très mal amené. Il est nécessaire dans ce type de situation d'être convaincant, d'apporter des explications et des arguments précis, de tester la mesure à partir d'expérimentations locales, ce qui permettra de déjouer les nombreux mythes et représentations qui entourent cette mesure.

- Troisième élément clef : faire changer les pratiques de l'intérieur, en encourageant les policiers français à faire un usage plus parcimonieux et réflexif des contrôles d'identité. Plusieurs modalités sont possibles. Les pratiques de formation par mises en situation constituent un outil afin de favoriser un usage ciblé. Un suivi et un pilotage par l'institution, ainsi que des regards extérieurs et des contrôles externes, sont également nécessaires. L'inspection britannique a réalisé deux rapports (2013 et 2015) sur l'usage, efficace et juste des stops and search par les services de police britanniques⁶⁹. Ses recommandations pourraient très largement inspirer les polices françaises : établir un code de pratiques

⁶⁸ Open Society Justice Initiative, *Addressing Ethnic Profiling by Police : A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project*, 2009.

⁶⁹ Voir notamment *Stop and search powers 2 : are the police using them effectively and fairly ?*, HMIC, 2015.

professionnelles spécifiant clairement ce qu'est un usage efficace et juste des contrôles, mettre en place des formations sur les conditions légales d'utilisation des contrôles, améliorer la compréhension des agents quant aux effets des contrôles sur la confiance de la population, permettre aux individus mécontents d'un contrôle de le faire savoir facilement et rapidement aux services de police, favoriser le moyen pour les encadrants intermédiaires de suivre la pertinence des contrôles réalisés par les agents sous leur responsabilité, s'assurer que l'information collectée en matière de contrôle est vraiment rassemblée et analysée pour lutter contre la délinquance, mieux expliquer au public (dans la mesure des contraintes liées au travail policier) les raisons des contrôles conduits dans certaines zones, mieux enregistrer l'information sur les pratiques de contrôle (pour s'assurer qu'ils sont conduits de façon efficace et équitable).

4 - LE RECRUTEMENT ET LA FORMATION : DIVERSIFIER LES PROFILS ET VALORISER LES COMPETENCES RELATIONNELLES

4.1 - CONSTAT

Dans la police nationale (sur laquelle nous nous centrons ici), gardiens de la paix, officiers et commissaires sont recrutés par des concours nationaux, comme le sont les gendarmes et les officiers de gendarmerie⁷⁰. Pour autant, l'organisation nationale touche ses limites. Ce mode de recrutement favorise une rupture entre le policier et l'espace territorial dans lequel il intervient, rupture particulièrement prononcée pour les espaces urbains. Des policiers issus de territoires ruraux ou de petites et moyennes villes sont massivement envoyés en début de carrière dans des zones urbaines denses de la région parisienne, alors même que leurs collègues plus âgés et expérimentés les quittent. Ce processus, classique dans la fonction publique (cf. l'Éducation nationale), est de nature à produire une cassure entre le futur policier et les territoires qu'il devra policer. Les effets sont d'autant plus négatifs que le travail policier suppose sinon un attachement, tout au moins une connaissance des territoires dans lesquels il opère.

Ces défauts ne sont pas vraiment corrigés par le dispositif de formation. Malgré des innovations récentes, la formation des gardiens de la paix, relativement courte (douze mois), reste dissociée des conditions d'exercice du métier. Il faut dire que, dans le monde policier, le métier est souvent perçu comme un art, non pas comme une science, ce qui conduit à valoriser l'apprentissage par les pairs, sur le tas⁷¹. En outre, la formation dispensée met assez peu l'accent sur la qualité des relations avec le public⁷² : la gestion des interactions est essentiellement vue au travers des gestes et techniques professionnels d'intervention (GTPI), c'est-à-dire des techniques de triangulation, d'interpellation, de menottage et de protection mobilisées par les policiers. Ces effets sont encore accentués par le fait que les policiers ne sont pas préparés aux lieux auxquels ils sont affectés.

L'étude de cohorte de D. Monjardet et C. Gorgeon⁷³ auprès d'une promotion de gardiens de la paix a souligné le désenchantement de l'institution policière à la fin de la formation initiale, une ouverture moindre sur la dimension relationnelle du métier, ainsi que l'émergence de stéréotypes partagés (sur les médias, la population, etc.). Plus récemment, un autre rapport sur la déontologie et l'éthique des gardiens de la paix a mis en évidence une socialisation professionnelle guidée par les plus anciens (qui ont une conception plus lâche des principes déontologiques), une tolérance partagée concernant les entorses au règlement et des situations professionnelles où la solidarité entre collègues prime

⁷⁰ Dans le reste du texte, nous nous centrons ici sur la question des gardiens de la paix, qui représentent les effectifs de très loin les plus importants.

⁷¹ D. Monjardet, « Réinventer la police urbaine », *Annales de la recherche urbaine*, n°83-84, 1999, pp. 14-22. Sur la question de la police considérée comme un art ou une science, voir J. Willis & S. D. Mastrofski, « Pulling together : integrating craft and science », *Policing : A Journal of Policy and Practice*, Vol. 8, 2014, pp. 321-329.

⁷² Voir S. Roché et al., *L'éthique professionnelle des jeunes gardiens de la paix*, op. cit., pp. 59-69.

⁷³ Pour une synthèse, voir D. Monjardet & C. Gorgeon, « La culture professionnelle des policiers, une analyse longitudinale », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, Vol. 56 (1), 2005, pp. 291-304.

d'ailleurs sur l'éthique⁷⁴. En d'autres termes, ces résultats interrogent la nature et la portée des messages transmis à l'école de police.

Ajoutons que la formation continue est confrontée à une difficulté majeure, bien connue de la sociologie policière : si, avec l'expérience, les policiers parviennent à se montrer plus souples et développent des compétences dans la gestion des relations avec le public, ils peuvent aussi devenir plus cyniques et nourrir un sentiment d'isolement accru vis-à-vis du public.

Cédric Moreau de Bellaing montre aussi que les autorités policières, ici l'IGPN, imputent très souvent à des manques de professionnalisme les actes de violences illégitimes commis par les agents. En suivant cette logique, « que cet échec soit imputable au policier, au contrevenant ou à l'organisation, alors c'est sur la nature même de l'autorité policière qu'il faut agir. L'action politique peut alors porter, par exemple, sur les modalités de sélection et de contrôle des policiers, et tendre vers la reformulation d'exigences organisationnelles »⁷⁵.

4.2 - PROPOSITIONS

Comment assurer le recrutement et la formation d'agents capables de (et disposés à) réaliser un travail policier de contact avec la population ? Quelle part faire à la dimension territoriale sur ce double plan ?

Pour véhiculer une approche du travail policier ordinaire plus ouverte au(x) public(s), plus en phase avec l'environnement local, l'idée générale est double : améliorer la dimension territoriale tant dans le recrutement des policiers que dans la formation, et valoriser les compétences relationnelles dans l'activité policière.

L'objectif est d'abord de travailler sur la gestion des conflits auxquels les policiers sont confrontés au quotidien, en favorisant une résolution qui implique un recours minimum à la force et en en diminuant le caractère négatif et stressant pour les policiers. In fine, la visée, plus ambitieuse, consiste à favoriser un cercle vertueux : une police plus légitime dépend des comportements appropriés des policiers, légitimité qui ensuite conditionne l'efficacité de l'action policière.

A) DIVERSIFIER LE RECRUTEMENT DES GARDIENS DE LA PAIX

Les candidats reçus au concours de gardiens de la paix sont principalement des jeunes issus de la classe moyenne, venant de province et des zones rurales et périurbaines⁷⁶. Un enjeu essentiel est donc celui d'une police qui compte davantage dans ses rangs de candidats urbains, et notamment

⁷⁴ « Les combines des BAC [brigade anti-criminalité] et unités de PJ [police judiciaire] mises en cause récemment (...) seraient acceptables car visant à résoudre des affaires. De même, on peut mettre ponctuellement de côté des règles de sécurité ou de déontologie sur la voie publique si cela peut permettre une interpellation » (voir S. Roché et al., *L'éthique professionnelle des jeunes gardiens de la paix*, op. cit., p. 32).

⁷⁵ C. Moreau de Bellaing, *Force publique, Une sociologie de l'institution policière*, Paris, Economica, 2016, p. 160.

⁷⁶ G. Pruvost & I. Roharik, « Comment devient-on policier ? 1982-2003. Évolutions sociodémographiques et motivations plurielles », *Déviance et société*, Vol. 35 (3), 2011, pp. 281-312.

des quartiers relégués. Les adjoints de sécurité⁷⁷ constituent un dispositif intéressant en ce sens, qui diversifie les profils (agents issus des minorités, avec des cursus scolaires plus faibles), tout comme les cadets de la République⁷⁸. Cet objectif de diversification du recrutement exige une politique de long terme, qui passe à la fois par un effort de communication résolu visant à renforcer l'image positive de la police (dans les établissements scolaires notamment) et par une modification des pratiques policières (pour la rendre plus attractive au sein de ces publics).

Il convient aussi de valoriser les compétences relationnelles dans le recrutement des gardiens de la paix, sachant que la forte motivation pour le travail policier accroît l'engagement ultérieur dans le travail⁷⁹. Les épreuves d'admission actuelles permettent certes de jauger les aptitudes individuelles⁸⁰, mais elles prennent insuffisamment en compte la capacité à gérer des situations de conflit et à s'insérer dans des collectifs. Il importe donc de les diversifier, de recourir à des mises en situation collective, des jeux de rôle et des tests interactifs pour mieux repérer les candidats disposant de compétences relationnelles (capacités à travailler avec les autres, à décider rapidement et raisonnablement, à communiquer à l'oral).

B) REGIONALISER LE RECRUTEMENT DES GARDIENS DE LA PAIX

La réflexion autour de la régionalisation du recrutement doit être relancée, à l'instar de ce qui se fait dans l'Éducation nationale pour les professeurs des écoles. Un tel mode de recrutement doit favoriser un lien plus fort entre le policier et le territoire dans lequel il exercera ses missions. Cette régionalisation a pour vertu d'affecter durablement les policiers à des régions d'exercice et de les conduire à faire un véritable choix : plutôt que d'aller travailler en région parisienne sans y être préparé, et avec le projet d'en repartir aussi tôt que possible pour rejoindre sa région d'origine, le candidat assume de s'y installer durablement. Il y a là un choix clair d'engagement, qui obligera sans doute la police à renforcer son attractivité notamment en Ile de France et dans les secteurs les plus difficiles.

C) DONNER DE NOUVELLES ORIENTATIONS A LA FORMATION INITIALE

La formation « juridico-technique » ne suffit pas à former un bon policier : il convient de renforcer au sein du dispositif de formation le travail sur la philosophie d'intervention, de donner un contenu pédagogique fort aux notions de « service public » et de « qualité relationnelle » (traduit clairement en objectifs opérationnels), en rappelant qu'elles ne sont aucunement antinomiques à un métier qui peut reposer sur l'utilisation de la force.

⁷⁷ Contractuels de la fonction publique, les adjoints de sécurité « assistent les fonctionnaires de police dans l'exercice des missions de prévention et de répression de la délinquance, de surveillance générale et d'assistance aux victimes » (Ministère de l'Intérieur, « Adjoint.e de sécurité, Missions et rémunérations », [En ligne], 18 juillet 2016, <http://www.lapolicenationale recrute.fr/Personnels/Adjoint.e-de-securite/Missions-et-remunerations>). Ils sont environ 11 000.

⁷⁸ Les cadets de la République sont des adjoints de sécurité qui bénéficient d'un an de formation en alternance par un partenariat avec l'Éducation nationale.

⁷⁹ N. Gillet *et al.*, « Perceived organizational support, motivation, and engagement among police officers », *Professional Psychology: Research and Practice*, Vol. 44 (1), 2013, pp. 46-55.

⁸⁰ Pour le concours externe de gardien de la paix, les épreuves d'admissibilité sont : étude de textes, tests psychotechniques et questionnaires à choix multiples. Les épreuves d'admission comprennent un test sous forme de questions/réponses interactives, une épreuve de gestion du stress, un entretien avec le jury et une épreuve de langue.

Le fait d'être capable d'expliquer sa décision aux citoyens (ou d'expliquer pourquoi les conditions spécifiques de l'intervention le rendent impossible) doit être l'un des objectifs de la formation⁸¹. Des dispositifs de formation moins hiérarchiques, plus axés sur la mise en situation, peuvent permettre plus d'interactivité et amener à plus de réflexivité sur les différences de perceptions d'une même intervention, sur les biais éventuels des policiers et la façon de les limiter. Ces formations que nous appelons de nos vœux n'opposent pas le « droit » à la « pratique » (il est évident que le policier doit connaître les procédures), mais visent à permettre à l'agent de faire usage du droit dans des situations concrètes. Elles pourraient notamment permettre de travailler autrement sur le sujet central des contrôles d'identité soulevé supra (en formations initiale et continue).

La comparaison internationale est ici intéressante. Au Royaume-Uni, les dispositifs de formation laissent beaucoup plus de place à l'expression des agents, les relations avec les tuteurs professionnels sont plus horizontales et les méthodes d'enseignement plus participatives⁸² : échanges d'expériences, débriefings après les simulations ou encore phases d'auto-analyse sont partie intégrantes de la formation. Le policier qui sort de l'école est ainsi plus autonome. En Allemagne, dans un dispositif de formation certes plus long, les policiers reçoivent des enseignements qui portent très largement sur la dimension relationnelle du métier (formations diverses qui peuvent concerner les relations interculturelles, la gestion des interactions, le dialogue, etc.).

D) FAVORISER UNE FORMATION CONTINUE EN LIEN AVEC LES PROBLEMATIQUES DE TERRAIN

Dans la continuité du point précédent, des formations systématiques au cours de la carrière, fondées sur des cas concrets, pourraient être proposées sur les façons d'accroître la confiance dans la police (et ses bienfaits en matière de coopération avec la population). Il est plus généralement souhaitable de travailler sur l'intelligence et la compréhension des situations. Cet objectif prioritaire doit permettre aux policiers de prendre du recul par rapport aux difficultés du terrain et de disposer de savoir-faire adaptés, via notamment des modules de résolution des problèmes.

Des résultats de recherche empiriques (par exemple sur les compétences de certains agents en matière de relation avec la population) peuvent être traduits en module de formation. De ce point de vue, le lien entre recherche et formation doit être renforcé. Des interventions ponctuelles d'agents expérimentés, reconnus pour leurs savoir-faire dans les relations avec le public, sont également à prévoir pour diffuser les bonnes pratiques.

Dans le sillage de la police de Chicago, plusieurs polices américaines ont ainsi mis en place en formation continue des modules d'une journée inspirées par les théories de la *procedural justice*. À Chicago, plus de 10 000 policiers ont été formés de la sorte. À Bruxelles, des clips vidéos réalisés avec des policiers mettent en scène des interactions quotidiennes entre police et population (contrôle

⁸¹ De façon générale, le rapport sous la direction de S. Roché remis au ministère de l'Intérieur comporte des pistes judicieuses : améliorer les mises en situation (préconisation n°8) ; augmenter la présence d'intervenants extérieurs (n°9) ; développer la formation de formateurs (n°11) ; intégrer les retours d'expériences dans les contenus de formation (n°13). Cf. S. Roché *et al.*, *L'éthique professionnelle des jeunes gardiens de la paix*, op. cit.

⁸² D. Cassan, « Une ethnographie de l'intégration professionnelle du gardien de la paix et du police constable », *Déviance et Société*, Vol. 35 (3), 2011, pp. 361-383

roulier, scène de cambriolage, personne venant déposer plainte pour une agression sexuelle...), clips qui sont ensuite utilisés en interne pour de la formation en groupe⁸³.

E) RENFORCER LA CONNAISSANCE DES TERRITOIRES, DES PUBLICS ET DES PROBLEMATIQUES SOCIALES PLUS LARGES

En formation initiale comme en formation continue, il paraît essentiel de renforcer la place des sciences sociales pour élargir les grilles de lecture des policiers et, par-là, consolider leur capacité de diagnostic en situation. Une police résolument républicaine n'est pas incompatible avec des enseignements concernant la diversité sociale, culturelle et religieuse de la population avec laquelle elle est en contact. Un commissaire auditionné nous confiait :

« Un autre aspect primordial, c'était la formation des agents qui ne viennent pas de la région. Pour que ça marche, il fallait donc de la formation préalable. Moi par exemple, j'avais fait une formation sur l'Islam donc je leur expliquais bien la situation avec les RG [Renseignement Généraux]. Je m'appuyais aussi sur des policiers qui connaissaient les spécificités culturelles des populations qui vivent [dans la commune où j'exerçais alors], j'avais par exemple un Chrétien d'Orient. Quand on a mis ça en place, la population a vu le changement et elle venait vers nous » (Un ancien commissaire de sécurité publique).

Précisons que la qualité des formations ainsi délivrées est un point d'attention crucial : des formations sur la diversité culturelle doivent éviter de renforcer les stéréotypes (en essentialisant et en « durcissant » les différences culturelles par exemple).

La dimension du « sas » de familiarisation (prévoyant quelques jours d'acclimatation au cours desquels les nouveaux policiers découvrent le territoire, rendent visite aux partenaires) lors de l'entrée dans certains commissariats paraît ici une orientation souhaitable :

« Il faut des périodes d'acclimatation quand un agent arrive sur un secteur, ça existe mais il faut le généraliser. Passer plusieurs semaines chez tous les acteurs de la zone. Prendre ce temps, c'est un investissement pour la compréhension future du territoire » (Un ancien commissaire de sécurité publique).

⁸³ Forum européen pour la sécurité urbaine/European Forum for Urban Security (Efus), *Relations police-population : enjeux, pratiques locales et recommandations*, 2015, pp. 34-35.

5 - AJUSTER LES MODES D'ORGANISATION, DE PILOTAGE ET D'ÉVALUATION

5.1 - CONSTAT

Plusieurs dimensions imbriquées doivent être ici distinguées : la centralisation et la hiérarchisation du système français de police, l'usage des indicateurs dans la mesure et l'évaluation du travail policier, l'encadrement des agents et le bien-être au travail.

Les forces de police françaises sont extrêmement hiérarchisées, caractéristique certes partagée avec de nombreuses forces de police en Europe, mais que la centralisation propre à l'organisation politico-administrative française accroît encore davantage. Cette structuration se traduit par des modes d'organisation descendants et standardisés, ce qui ne permet pas une bonne adaptation des priorités aux contextes locaux, en termes de lutte contre la délinquance et de désordres urbains – c'est le cercle vicieux de la centralisation : les agents attendent que ce soit Paris qui décide, tout en se plaignant constamment de Paris ! Les réformes de police d'agglomération⁸⁴ faites au nom de la rationalisation des moyens ont conduit, au niveau local cette fois, à des effets semblables : une concentration d'une partie des unités au prétexte d'une meilleure projection à l'échelle de l'agglomération dans une perspective de déploiement « coup de poing », entraînant un éloignement du terrain et une forme de « déterritorialisation ».

Cette centralisation s'accompagne d'une assez forte défiance des agents d'exécution à l'égard d'une hiérarchie considérée comme lointaine, bureaucratique et encline à se protéger plutôt qu'à soutenir ses hommes. La solidarité horizontale (au sein du corps) se combine avec la défiance verticale (entre les corps). C'est une logique qui, à chaque niveau de la hiérarchie, favorise la conformité (apparente) aux instructions plutôt que l'innovation. La question de la reconnaissance du travail effectué est un enjeu central. Le registre « ne fais pas de vague » est aussi une méthode de management, souvent reçu sur le mode « je ne m'intéresse pas à ton travail, mais surtout ne viens pas me poser de problèmes ». Ce clivage interne est ressenti fortement au sein des services, ce qu'exprimait avec dépit un commissaire :

« Le clivage, c'est horrible. Il y a une haine envers les commissaires et les officiers. La réforme des corps et des carrières⁸⁵ a poussé à ça. Le problème c'est la capacité des chefs à comprendre. Les agents attendent ça. Ils veulent sentir du soutien » (Un commissaire).

Il existe cependant des expérimentations intéressantes, comme le projet porté par la Direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN) pour une meilleure organisation des

⁸⁴ En septembre 2009, une police d'agglomération est créée à l'échelle de Paris et des départements de la petite couronne. Ce nouveau dispositif, qui unifie le régime de commandement (et doit permettre une rationalisation de l'usage des effectifs), a été étendu en 2011 aux agglomérations de Lille, Lyon, Marseille et Bordeaux.

⁸⁵ La réforme des corps et carrières est un processus de réforme au long cours, commencé en 1995, qui consiste globalement à intégrer unités judiciaires et de voie publique, en unifiant l'organisation hiérarchique de la police nationale. Elle s'est principalement traduite par le basculement des inspecteurs dans le corps des officiers (logique qui s'est accompagnée d'un repyramidage de la police nationale).

horaires afin de les rendre plus adaptés aux contraintes locales et aux contraintes de vie familiale des agents. De telles initiatives, outre qu'elles doivent permettre une meilleure liaison entre vie professionnelle et vie privée, ont également l'avantage de s'adapter aux spécificités locales dans l'organisation du travail (en permettant une organisation du temps de travail calée sur la délinquance par exemple).

La question est ensuite celle des indicateurs que les policiers utilisent aux niveaux national et local pour évaluer et piloter leur action. Deux ensembles d'indicateurs dominent ici : « l'état 4001 »⁸⁶, qui désigne globalement la statistique judiciaire et couvre les grandes catégories d'infractions enregistrées par les services, et la main courante informatisée (MCI)⁸⁷, qui mesure principalement l'activité de la police (de la présence sur la voie publique au nombre d'interventions policières réalisées en passant par les congés maladies déposés).

Ces indicateurs, utiles pour le pilotage des services, comportent une limite essentielle : ils sont centrés sur l'action policière elle-même et ne prennent que très faiblement en compte les rapports avec les usagers. Ils constituent à ce titre des prismes imparfaits, nécessaires mais insuffisants, si l'on veut évaluer l'action policière dans sa complexité. Par ailleurs, le souci d'atteindre des objectifs chiffrés en matière de lutte contre la délinquance peut induire des pratiques de manipulation dans l'enregistrement des données⁸⁸.

Le troisième enjeu est celui de l'encadrement opérationnel, pour l'accomplissement de tâches et missions difficiles et parfois épuisantes. Le rôle de la hiérarchie intermédiaire (principalement les gradés, voire les officiers) est ici considérable. Elle est à la charnière entre la présence sur le terrain et la représentation de la hiérarchie. Elle doit donc pouvoir disposer d'une évaluation réaliste et complète du travail des agents.

« Les gradés, c'est un enjeu considérable. On peut tout dire sur la relation police/population à partir de ça. Quand on travaille dans une ville avec la pression d'une mairie, vous engagez les équipes sur les interventions, la nuit quand vous dormez et bah les agents sont seuls avec les gradés, sans la chaîne de commandement, comment faire pour qu'ils aient les bons réflexes ? » (Un ancien commissaire en sécurité publique).

⁸⁶ L'état 4001 est une statistique qui repose sur une nomenclature de 107 index correspondant à des natures d'infractions. Il permet de comptabiliser le nombre de crimes et délits constatés par la police ou la gendarmerie, ainsi que les faits élucidés, les gardes à vue et les mis en cause.

⁸⁷ Développée depuis le milieu des années 1990, la main courante informatisée est une base de données dans laquelle sont enregistrées les déclarations des usagers venus signaler des faits au commissariat sans qu'il y ait dépôt de plainte, ainsi que les comptes rendus d'intervention des équipages de voie publique.

⁸⁸ Les problèmes d'enregistrement de la délinquance ont fait l'objet d'analyses sévères, notamment au sein de la Préfecture de police de Paris, de la part même des inspections générales au regard des manipulations opérées sur la période 2006-2012 : la déqualification de certains faits (cambriolage devenant dégradation), le report calendaire de l'enregistrement (report de l'enregistrement de mois en mois et évaporation en fin d'année) et la destruction de certains faits ont été notamment repérés (Inspection générale de l'administration/Inspection générale de la police nationale (W. Gagneron, M. Le Dorh, Y. Jobic & É. Proix), *L'enregistrement des plaintes par les forces de sécurité intérieure sur le ressort de la préfecture de la police*, Rapport complet, Ministère de l'Intérieur, 2014).

« L'appui sur les officiers est fondamental. Quelques gradés de qualité aussi. Ces ressorts-là existent dans tous les services mais je dis bien qu'il faut faire bosser les institutions pour les utiliser à fond » (Un ancien commissaire en sécurité publique).

La dernière dimension se rapporte au bien-être au travail. Différents indicateurs, dont le baromètre social de la police nationale, donnent des signes parfois inquiétants en ce qui concerne le mal-être, le stress, la fatigue des agents⁸⁹. Des constats similaires s'observent en gendarmerie, avec une extension des temps de travail et des interventions parfois difficiles. Lors des auditions, gendarmes et policiers ont communément insisté sur les conditions de travail éprouvantes, l'usure liée à la confrontation directe avec le public, et la nécessité d'accompagner le personnel dans ces missions :

« Pour le management le problème c'est que l'on ne croit pas aux sciences sociales, si on se penche sur la sociologie des organisations on a sur les étagères largement de quoi améliorer les choses. Il y a aussi un gros manque de données sur le ressenti des agents. Et puis il y a la pression permanente du "faire avec" des agents ou les obligations de résultats » (Un ancien officier de gendarmerie).

« On a un personnel en saturation psychologique et l'institution gère mal. La difficulté pour les agents c'est la répétition de choses qui sont à l'opposé de la vocation. Ils vivent mal l'affront à l'institution et à l'autorité qu'elle représente dans un public très varié » (Un ancien commissaire en sécurité publique).

5.2. PROPOSITIONS

Comment assurer la balance entre nécessaire autonomie des agents et encadrement opérationnel ? Comment adapter l'activité à la nature des problèmes territoriaux ? Comment responsabiliser les encadrants opérationnels à la dimension « service » et en faire une dimension du management quotidien ? Quelle utilisation avoir des indicateurs de performance dans le pilotage et le suivi de l'activité policière ? Comment prendre en compte les aspects qualitatifs et relationnels du travail policier, la diversité et la richesse des tâches par-delà les opérations de contrôle, la verbalisation et les interpellations ? Comment valoriser la dimension préventive et dissuasive de l'activité, les contacts avec le public, les modes de régulation informelle des désordres et l'ensemble des actions qui se plient mal à l'effort de quantification ?

Notre première préconisation relève de la « justice organisationnelle »⁹⁰ : le fait que les policiers se sentent écoutés, traités de façon équitable et juste est une composante centrale du bien-être au travail, et donc de motivation à l'intérieur de l'organisation. La chaîne de commandement est ici cruciale, et le mélange de contrôle et de soutien impératif, ce que soulignent les policiers rencontrés. L'enjeu de reconnaissance est au cœur du questionnement.

⁸⁹ Voir 2^{ème} baromètre social de la police nationale, DRCPN, 2016.

⁹⁰ C'est une notion développée notamment par Wesley Skogan en référence à la théorie du traitement juste, appliquée aux organisations policières : participation (donner aux salariés la possibilité de s'exprimer), neutralité (traitement égal des policiers), redevabilité (les encadrants sont transparents dans la justification de leurs décisions), respect (le personnel est traité avec décence et dignité), confiance (les encadrants font confiance à leurs subalternes).

« L'aspect central c'est la motivation des agents, si quand ils ramènent des choses on leur dit "oui, oui, c'est bien" et que l'on s'intéresse pas au travail, ils ne le font plus. Mais les agents ils ont tous le réflexe policier (...). Si au niveau des enquêtes il y a réception et que ça suit, ça continue après » (Un ancien commissaire en sécurité publique).

« Du côté des effectifs, il faut une mobilisation avec des conversations permanentes avec eux. Parfois il fallait un recadrage fort mais quand on explique les objectifs et la manière d'y arriver ça colle. Les policiers sont quand même disciplinés, on peut leur reconnaître ça. Mais il faut aussi beaucoup soutenir, orienter et féliciter. Les mettre en exergue dans un contexte dur. Valoriser leur travail » (Un ancien commissaire en sécurité publique).

Les critiques répétées à l'égard du manque de soutien de la hiérarchie, de l'incapacité à aménager des temps de respiration, mais aussi du caractère parfois surprenant des logiques de promotion rendent particulièrement saillante une telle orientation.

La deuxième préconisation tient à la décentralisation organisationnelle des services de police. À l'instar des réformes conduites au nom du *community policing*, de la police de voisinage ou de la police de proximité, il convient de diffuser des modes de pilotage, d'encadrement et d'évaluation mieux à même de saisir la singularité des contextes locaux.

La troisième préconisation concerne l'élargissement des indicateurs sur lesquels sont évalués les services de police. Les indicateurs internes issus de l'état 4001 et de la main courante informatisée sont loin d'être suffisants. Les polices doivent se doter d'outils pour mesurer les perceptions, expériences et attentes du public. Si l'on veut renforcer la confiance de la population dans la police, les réactions des citoyens face aux actions de la police doivent être mesurées d'une façon systématique et rigoureuse, et la police doit pouvoir en tenir compte pour élaborer ses plans d'action.

A) DECENTRALISER ET TERRITORIALISER LE PILOTAGE DES SERVICES

La décentralisation que nous préconisons doit permettre la prise d'initiative à tous les niveaux de la hiérarchie. Elle doit d'abord permettre aux directeurs départementaux, mais aussi et surtout aux commissaires au sein des circonscriptions, de disposer de véritables marges de manœuvre. Elle doit en effet s'appliquer aux chefs de service, sur le plan des ressources humaines (dans les promotions notamment), sur les questions organisationnelles (concernant la configuration des unités, voire les aménagements d'horaires), ou encore dans la communication externe (à accroître au niveau des commissariats) et ce, afin de rendre la réponse plus réactive, plus flexible et plus adaptée aux contextes locaux.

La question se pose d'abord au niveau des « quartiers », dont la définition et les périmètres ne sauraient être standardisés et fixés au niveau national (ce qui était l'un des défauts de l'expérience de la police de proximité). Il doit être permis au chef de circonscription, en lien avec les acteurs locaux, de définir localement les contours des territoires pertinents. La mise en place de référents de quartier (par exemple parmi les gradés) favorise la collecte d'informations à un niveau territorial. L'inscription territoriale va de pair avec cette décentralisation. Elle peut notamment se traduire à travers l'organisation des unités et la fidélisation du personnel. Dans cet esprit, il convient d'imaginer

des stratégies pour fidéliser des policiers expérimentés dans les zones les plus difficiles. Il doit s'agir là de mesures réellement attractives, avec des possibilités de progression et des avantages suffisamment importants⁹¹ pour compenser à la fois le niveau d'exigence et de pression professionnelle plus élevé dans ces zones et le fait de s'extraire du jeu des mutations (et donc de la voie normale des progressions de carrière). Alors que les policiers sont souvent tentés d'habiter loin de leur travail (favorisant un décrochage avec le territoire d'exercice), il paraît également souhaitable de mettre en place une politique d'incitation (sous la forme d'aide locative par exemple) pour que les policiers emménagent près de leur lieu de travail (aide qui pourrait être conditionnée à la zone d'implantation géographique).

B) ÉVALUER L'ACTION POLICIERE : ELARGIR LA PALETTE DES INDICATEURS D'ÉVALUATION ET DE PILOTAGE

Il paraît nécessaire de mettre en place des tableaux de bord équilibrés, qui traduisent mieux la diversité des expériences policières, mais aussi d'introduire des outils à même de rendre compte de la qualité du service du point de vue des usagers ou de la confiance de la population dans la police.

« [Il y a] nécessité de la diversification ! Les indicateurs internes permettent de faire du management ou de localiser les infractions (vols, agressions, etc.). Le 4001 est pertinent mais par items. Les indicateurs externes, eux, permettent d'évaluer la confiance en la police dans le respect des droits des personnes ou la confiance dans l'efficacité à régler mes problèmes. [...] Il faut réduire la pression sur le 4001. Ça permettrait en plus d'utiliser moins de ressources car c'est un dispositif interne, et laisser les enquêtes de satisfaction à l'INSEE. La police peut ainsi se concentrer sur son activité. Mais le ministère veut garder la main sur la production des données pour pouvoir les manipuler à sa guise » (Un ancien officier de gendarmerie).

En Angleterre par exemple, la performance policière est mesurée sur la satisfaction des usagers. La Metropolitan police de Londres est évaluée sur ce critère, mais aussi sur la confiance de la population⁹². Aux Etats-Unis, les enquêtes auprès de la population se multiplient. Pour ne donner qu'un exemple, le Chicago Police Department a lancé, en partenariat avec l'Université de l'Illinois, un dispositif appelé RespectStat qui repose sur des enquêtes de grande ampleur auprès des personnes ayant été en contact avec les services de police lors des deux dernières semaines. L'objectif est de mesurer si elles ont été traitées de façon respectueuse et équitable. L'indépendance de l'instance chargée de l'enquête (dans le cas de la police de Chicago, un centre de recherche universitaire) est un gage important de rigueur et de crédibilité⁹³. Ces enquêtes réalisées auprès de la population doivent aider la police à mieux ajuster ses pratiques de management et ses programmes de formation.

⁹¹ Les leviers peuvent être les suivants : ration de promotion plus importants, bonification d'ancienneté, régime indemnitaire plus favorable, logement, cartes de transports, aide au travail du conjoint, aide à la scolarisation des enfants (dérogations facilitées), places en crèches (avec éventuellement des crèches aux horaires élargis par exemple par mutualisation avec les hôpitaux ou autres services à horaires atypiques), aide au soutien scolaire des enfants, etc.

⁹² J. de Maillard & S. Savage, « Comparing performance: the development of police performance management in France and Britain », *Policing & Society*, Vol. 22 (4), 2012, pp. 363-383

⁹³ G. F. McCarthy & D. P. Rosenbaum, « From CompStat to RespectStat: Accountability for Respectful Policing », *The Police Chief*, Vol. 82, 2015, pp. 76-78.

De façon plus générale, la police n'est pas dans nos sociétés qu'une organisation qui lutte contre la criminalité, elle effectue un nombre de tâches plus larges – telles que renforcer le sentiment de sécurité, assurer la tranquillité des citoyens et protéger leurs droits, assurer un service de qualité – dont il faut également s'assurer qu'elle les remplit correctement. À la suite de Mark Moore⁹⁴, on peut envisager sept critères autour desquels mesurer la performance policière :

- 1) la réduction de la délinquance et de la victimation ;
- 2) amener les délinquants à rendre des comptes sur leurs actes ;
- 3) réduire la peur et renforcer la sécurité personnelle ;
- 4) assurer la sécurité dans les espaces publics ;
- 5) utiliser la force équitablement et de façon proportionnée ;
- 6) utiliser les ressources financières de façon équitable, efficiente et effective ;
- 7) assurer une qualité de service et de satisfaction des usagers.

C) ENCADRER LES AGENTS : EVALUER QUALITATIVEMENT LE TRAVAIL EFFECTUE

Il est par trop réducteur d'évaluer un gardien de la paix ou un gendarme à partir du nombre de contraventions qu'il a constatées ou du nombre de mises à disposition qu'il a effectuées. Le travail de mise en relation avec le public est important et doit être considéré. Nous proposons en ce sens quatre pistes.

1/ Ajuster les outils quantitatifs pour mieux rendre compte de la diversité des activités policières renseignant par exemple sur le nombre et le type de contacts noués sur un territoire précis, sur les informations collectées, sur les réunions avec le public, etc. Associer les agents à la définition des indicateurs constituerait d'ailleurs une façon de s'assurer de leur pertinence au regard des exigences du travail de terrain, mais aussi de les impliquer dans la réforme (sortant en cela d'une logique strictement descendante).

2/ Insister sur l'idée que toutes les activités ne sont pas quantifiables (et que quantifier de façon trop systématique peut être source d'effets pervers). Pour autant, elles peuvent faire l'objet d'une évaluation qualitative. Ici, le travail des superviseurs directs (brigadiers) est essentiel puisqu'ils sont à même d'identifier et de valoriser les compétences dont font preuve les agents dans la gestion des interactions quotidiennes. Placés dans une position intermédiaire entre le haut et le bas, entre les exigences générales et les actions concrètes, les brigadiers doivent pouvoir bénéficier de véritables formations en management. Ces dernières doivent leur permettre de se positionner par rapport à leurs agents, d'évaluer la dimension qualitative et de relayer les instructions de la hiérarchie.

3/ Renforcer la logique de débriefing. Les équipes doivent pouvoir échanger sur les pratiques, partager les expériences de prise de contact et d'interaction avec le public. Si les expériences négatives sont parfois difficiles à évoquer (car pouvant mettre en difficulté certains agents), on peut tout à fait imaginer partir des interactions positives, avant de valoriser des bonnes pratiques. Un ancien commissaire de sécurité publique explique :

⁹⁴ M. Moore, *Recognizing public value*, Harvard University Press, 2013.

« Il fallait aussi pouvoir l'expliquer aux agents et c'est pas le plus simple. Expliquer qu'à un moment il y a eu un malentendu avec un jeune et que c'est pour ça que ça a dégénéré. Mais les effectifs adhéraient globalement. Certains ne voulaient pas mais c'est logique, comme partout. Avec les effectifs on débriefait les interpellations, on montrait les erreurs. Il n'y avait pas forcément de fautes professionnelles mais des incompréhensions avec la population qui dégénèrent ».

4/ Développer la capacité de l'institution à identifier et à valoriser les comportements positifs des agents. Les « belles affaires » sont une composante évidente du travail policier, mais elles ne sauraient être l'unique source de gratification. Il faudrait aussi pouvoir récompenser et promouvoir les agents ayant eu une action de prévention (au sens littéral : éviter que des actes de délinquance soient commis) ou d'amélioration des relations police/population, ce qui n'est pas le cas actuellement. Inversement, l'institution doit être capable de repérer et d'accompagner les agents à « problème », ceux qui ont manifesté à plusieurs reprises des comportements inappropriés. On sait que les interactions négatives avec le public peuvent avoir des effets profondément négatifs sur la confiance⁹⁵, effaçant parfois l'effet d'efforts patients.

⁹⁵ W. Skogan, « Asymmetry in the impact of encounters with police », *op. cit.*

6 - RESSERRER LES LIENS AVEC LES PARTENAIRES TERRITORIAUX

6.1 - CONSTAT

La police a considérablement évolué depuis le début des années 1980. Sous l'effet de la diffusion des dispositifs partenariaux, des instructions gouvernementales et de la montée en puissance des municipalités, le rôle notamment des chefs de service (commissaires et commandants de brigade de gendarmerie) s'est transformé : ils doivent informer, rencontrer, échanger avec une large palette d'interlocuteurs, au premier chef desquels les maires. Pour un commissaire ou un commandant, le fait d'avoir de bons contacts avec son maire constitue parfois une façon d'équilibrer ses relations avec la hiérarchie. En revanche, cette orientation est aujourd'hui encore trop concentrée sur la personne du commissaire et doit évoluer dans un sens plus collectif au sein des unités de police pour responsabiliser les autres échelons.

Généralement, ces partenariats locaux s'inscrivent dans des cadres institutionnalisés, en particulier ceux des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). En pratique, ils connaissent néanmoins des dynamiques très inégales selon les territoires. Celles-ci varient en fonction d'une multitude de paramètres, tels que la nature et l'intensité des problèmes, l'existence d'une police municipale, d'un dispositif de vidéosurveillance ou d'une véritable tradition partenariale. Pour une large part, elles dépendent aussi des personnes en place à l'instant T, de leur profil et de leur propension respective à investir le partenariat. Ce dont rend compte l'un des commissaires auditionnés au sujet des maires :

« Le seul élu à considérer pour la police, c'est le maire. Interlocuteur central. Il est rarement mis de côté. C'est logique car il a la connaissance du terrain. Par contre, ça génère des inégalités territoriales. Ça dépend de l'intérêt du maire pour les questions de sécurité aussi ».

L'autre question systématiquement soulevée concerne la portée effective de ces instances partenariales : si elles permettent d'ouvrir des espaces d'échanges, d'auto-félicitation et de gratifications réciproques, elles ne constituent pas pour autant des espaces de définition et de mise en œuvre d'actions conjointes :

« Les dispositifs opérationnels c'est extrêmement compliqué, c'est très dur de mobiliser les partenaires et de dépasser le constat d'échec. Les CLSPD par quartier c'est trois fois par an. On prend des notes mais on a du mal après à agir » (Une directrice municipale prévention/sécurité d'une ville de région parisienne).

Ces dispositifs partenariaux ne permettent pas toujours non plus de discuter vraiment des situations difficiles et des sujets sensibles. Certaines informations restent difficilement audibles dès lors qu'elles sont reçues comme des mises en cause par l'une des parties en présence.

« La circulation de l'information est primordiale et cela dépend de la relation aux chefs de service. Par contre, la PN prend très souvent mal les choses quand on les alerte, quand on dit qu'il y a des

tensions, ils le prennent pour eux. Ils ne sont pas nécessairement dans la remise en cause » (Une directrice municipale prévention/sécurité d'une ville de région parisienne).

En somme, par-delà les enjeux d'affichage, les partenariats locaux de sécurité ne tiennent pas forcément toutes leurs promesses. Sur le terrain, au niveau des agents de première ligne, les répercussions sont parfois (très) limitées. C'est pourtant à ce niveau-là que se pose concrètement la question de l'articulation opérationnelle, chacun dans son rôle, dans une logique partagée de service au public. Entre les polices municipales et les forces nationales (police et gendarmerie) notamment, la coopération est formellement régie par des conventions de coordination. Mais celles-ci disent bien peu de choses de la qualité des relations effectives, ni ne résolvent la question problématique des glissements de missions, autrement dit des délégations de tâches jugées non prioritaires des services de l'État vers les polices municipales⁹⁶. Le vrai partenariat se construit pourtant dans une logique de complémentarité, non pas de subordination.

6.2 - PROPOSITIONS

Comment intégrer les demandes portées par les élus et les autres acteurs locaux dans le travail policier (et dans quelle mesure) ? Comment assurer la transmission d'informations entre la police et les différents partenaires ? Quelle doit être l'articulation en pratique avec les autres services concourant à la prévention/sécurité (police municipale, médiation sociale, sécurité privée, etc.) ? Au sein (ou au-delà) des cadres institutionnellement établis, comment renforcer les partenariats dans une logique réellement opérationnelle ?

Une notion forte qui a émergé depuis les années 1980 est celle de responsabilité partagée : « Ce qui est en cause (dans la petite délinquance), c'est le tissu social lui-même et dans tous ses aspects, et ce qui doit y répondre, ce n'est pas la seule police, mais l'ensemble des instances de socialisation et des instances normatives sur un territoire déterminé. La police a son rôle à jouer, il est essentiel, et on le lui rappelle quand on a l'impression qu'elle y manque, mais il n'est pas exclusif, il est partagé »⁹⁷. C'est cette direction qu'il nous semble important de consolider et de poursuivre : les polices font partie des multiples acteurs intervenant dans les territoires autour de la lutte contre la délinquance et plus généralement de la préservation de la tranquillité. À ce titre, elles doivent s'inscrire dans le tissu des partenariats locaux. Jouer cette stratégie d'ouverture partenariale, c'est renforcer sa légitimité auprès des différents opérateurs territoriaux (acteurs associatifs, transporteurs, bailleurs, etc.). Renforcer les échanges, c'est diversifier les soutiens, favoriser la collecte d'information, rendre plus lisible l'action de la police, mais aussi lui permettre d'être plus réactive et de trouver des relais face à des problèmes qui débordent son seul champ d'intervention.

A) RENFORCER LE POSITIONNEMENT DU MAIRE

Tel que le stipule le Code général des collectivités locales, les maires concourent par leur pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique et de prévention de la délinquance, et le législateur n'a cessé de les conforter dans cette fonction ces dernières années. Aussi les municipalités jouent-elles un rôle essentiel dans les partenariats locaux de sécurité, dans la mesure

⁹⁶ V. Malochet, « Les polices municipales, les maires et les transformations du paysage français de la sécurité publique », *Cahiers de la Sécurité*, n°26, 2013, pp.30-39.

⁹⁷ D. Monjardet, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, 1996, p. 246.

où elles sont placées à la charnière entre les institutions et les populations, entre les enjeux de sécurité et de vivre ensemble. Comment dès lors consolider cette évolution ? Deux propositions nous paraissent envisageables.

- La première proposition vise à permettre aux maires d'évaluer « leur » commissaire/commandant de brigade – ce qui pourrait par exemple signifier qu'ils puissent porter une appréciation sur la fiche d'évaluation annuelle de ces derniers.
- La seconde proposition consiste en la possibilité donnée aux conseils municipaux (ou aux assemblées intercommunales) de voir le commissaire (ou le commandant de brigade) rendre compte de l'action des forces de police sur le territoire en question sur une base annuelle⁹⁸.

B) CONFIER DES RESPONSABILITES PARTENARIALES A LA HIERARCHIE INTERMEDIAIRE

Si des progrès ont été réalisés en matière d'engagement partenarial, cette mission reste encore trop concentrée dans les mains du chef de service. Instiller une culture partenariale aux différents niveaux de l'organisation policière doit permettre de dépasser ce constat, et de consolider l'ouverture des services de police. Confier des responsabilités à la hiérarchie intermédiaire, en favorisant l'implication des officiers et des gradés dans les relations avec les partenaires, est particulièrement souhaitable, permettant d'aller au-delà d'une approche trop aut centrée.

Dans cette perspective, il est bénéfique de soutenir le montage d'opérations conjointes (police nationale/police municipale par exemple) et de projets collectifs (opérations de sensibilisation dans les écoles, auprès des personnes âgées, etc.), de mobiliser à cet effet l'expérience des délégués à la cohésion police-population, et de valoriser le rôle des officiers de prévention, des référents sûreté et autres correspondants de quartier.

C) TRAVAILLER SUR LA DIVERSITE DES PARTENAIRES

Considérant que les enjeux de sécurité quotidienne relèvent d'une responsabilité partagée, il importe de consolider les liens avec l'ensemble des acteurs locaux concernés, qu'ils soient publics ou privés (collectivités territoriales, opérateurs de transport, bailleurs sociaux, établissements scolaires, secteur associatif, etc.) – ce qui est aussi une manière de travailler la relation police/population par l'intermédiaire de ces autres acteurs en lien direct avec le public. Dans cette logique, il convient d'abord de renforcer l'interconnaissance institutionnelle, ce qui permet d'améliorer les relais éventuels et constitue, comme nous l'a dit l'une des personnes auditionnées, « une étape préalable pour un meilleur service aux citoyens ». Il convient également de clarifier les attentes, les contraintes et les engagements de chacun. Cela suppose notamment d'ouvrir de vrais espaces échanges et de s'entendre sur les modalités concrètes de coopération (désignation d'interlocuteurs référents, échange d'informations, système coupe-file pour les dépôts de plaintes, définition de procédures adéquates concernant la gestion des problèmes courants⁹⁹, etc.). Ces différentes dispositions peuvent faire l'objet de conventions spécifiques, mais en tout cas, l'objectif est de donner du contenu opérationnel au partenariat par-delà les séances plénières du CLSPD. Les policiers référents désignés supra peuvent, là encore, jouer les facilitateurs, tout comme les délégués cohésion police-

⁹⁸ Voir aussi Efus, *Relations police-population : enjeux, pratiques locales et recommandations*, op. cit.

⁹⁹ Par exemple, pour formaliser l'action respective du bailleur social, de la police municipale et de la police nationale ou de la gendarmerie concernant l'enlèvement des véhicules « ventouse » (en stationnement abusif) et des véhicules réduits à l'état d'épave sur les parkings des résidences HLM.

population. S'agissant plus particulièrement du champ du travail social, les intervenants sociaux en police nationale et en gendarmerie peuvent utilement permettre de faire le lien, d'où l'intérêt de pérenniser et de développer ce type de postes.

D) PARTIR D'UNE APPROCHE CENTREE SUR LES PROBLEMES

Le partenariat peut parfois susciter un certain scepticisme au regard du temps perdu en réunion. Il doit s'inscrire d'abord et avant tout dans une logique « gagnant-gagnant » fondamentalement pragmatique. Il doit permettre aux services de police (et à leurs partenaires) de régler ensemble des problèmes qu'ils n'auraient pas réglés seuls.

La démarche de résolution de problèmes, développée dans de nombreux pays occidentaux, offre une ressource considérable. La résolution des problèmes passe par l'identification d'incidents réguliers sur un territoire, et requiert un travail de diagnostic et d'analyse¹⁰⁰. Partir des problèmes en les replaçant dans une logique territoriale, c'est aussi accepter que toutes les réponses ne soient pas policières : certaines peuvent impliquer des patrouilles plus régulières dans certains territoires, mais il peut s'agir aussi de problèmes d'éclairage, de configuration physique des lieux ou d'absence de prise en charge sociale. Adopter une démarche de résolution de problèmes suppose également un investissement en termes de formation sur la base de cas concrets pour doter les agents d'outils adéquats (cf. *supra*).

¹⁰⁰ Voir notamment la fameuse méthode SARA, mise au point par John Eck et William Spelman et qui repose sur quatre principes : *scanning* (identification d'un enjeu et tentative de constitution en problème), *analysis* (collecte de données pour mesurer la nature et les causes du problème), *response* (utilisation de l'information pour définir une réponse qui peut impliquer des acteurs non-policiers), *assessment* (évaluation de l'impact de la réponse sur le problème qu'elle était censée résoudre).

7 - AGIR EN RELATION DIRECTE AVEC LES CITOYENS

7.1. CONSTAT

En principe, et contrairement aux autres domaines d'intervention policiers (par exemple le judiciaire ou le maintien de l'ordre), la sécurité publique est d'abord alimentée par les citoyens : la police répond aux appels et réagit aux incidents. Néanmoins, cette logique est contrecarrée par la définition restreinte du cœur de métier qui prévaut dans les services de police. L'incapacité traditionnelle à répondre aux phénomènes d'incivilités en est emblématique : centraux pour les habitants en terme de qualité de vie, ils sont négligés par les policiers au nom de normes professionnelles qui les conduisent à se focaliser sur les « vrais » actes de délinquance.

Ajoutons à cela que les habitants sont bien souvent absents des partenariats locaux de sécurité qui, en France tout au moins, sont principalement composés de d'acteurs institutionnels¹⁰¹. La gouvernance locale de la sécurité n'est donc pas véritablement participative : il existe peu de scènes où les forces de police peuvent rendre compte de leurs actions auprès des citoyens ordinaires. Et lorsqu'elles le font, elles tendent à se figer dans une position tutélaire qui (sur)plombe la relation police/population, interdit toute remise en cause et ne permet pas toujours de pleinement s'ouvrir aux doléances des habitants. Pour résumer, le point de vue dominant est celui de la police qui dicte aux citoyens comment se comporter, et si malaise il y a, ce serait simplement parce que la police communique mal sur son action.

En amont de cette question de la redevabilité, se pose celle de l'ouverture aux demandes sociales plurielles de sécurité, y compris celles qui ne méritent pas nécessairement d'être traitées pénalement, qui appellent un mode de régulation plus souple, plus informel dans une logique d'apaisement des tensions. Les troubles dits mineurs à la tranquillité, « les problèmes de basse intensité » comme les qualifie l'un des commissaires auditionnés, cristallisent toutefois de fortes attentes chez les habitants. Or, l'utilité et la légitimité de la police sont jugées à l'aune de sa capacité à traiter ce type de problèmes-là, à s'adapter aux besoins, aux demandes qui émanent de la collectivité.

Aussi, il convient d'encourager les dynamiques positives, l'ensemble des initiatives qui permettent de recueillir, de relayer et de traiter les doléances de la population ; à l'instar du rôle assuré par les délégués cohésion police-population.

« Le délégué cohésion police-population [DCPP] présent à la réunion de service hebdomadaire intervient en début de séance sur le volume des doléances. Le DCPP est très important, parce qu'il collecte tous les emails, les courriers... et moi j'arrive aussi avec mes propres informations... » (Un ancien responsable d'une unité BAC).

¹⁰¹ J. Donzelot & A. Wyvekens, *La magistrature sociale : enquêtes sur les politiques locales de sécurité*, Paris, La Documentation française, 2004 ; J. de Maillard, « De l'administration républicaine à la gouvernance locale de la sécurité », *Les cahiers de la sécurité*, n°8, 2009, pp. 14-20.

7.2. PROPOSITIONS

Comment recueillir, trier, traiter et prioriser les demandes de sécurité des citoyens ? Comment penser des scènes où la police rend des comptes sur son action auprès des citoyens ordinaires ? La réponse repose sur une meilleure communication, à condition de s'entendre sur le terme. Par communication, on n'entend pas seulement une meilleure communication institutionnelle, qui consiste à plus et mieux diffuser un message préexistant de la part de la police et de la gendarmerie. Si cette dimension ne doit pas être négligée, tant la question de l'image de la police compte, l'enjeu est beaucoup plus large¹⁰² : il s'agit de s'engager sur des scènes d'échange, de discussion, permettant certes de faire passer son message, mais aussi de recevoir de l'information, d'écouter les doléances et de confronter son point de vue à celui des autres.

A) FAVORISER LA LISIBILITE DE L'INSTITUTION AUPRES DU PUBLIC

L'accessibilité de la police passe également par une meilleure communication sur son rôle (et ses limites) ou encore sur la répartition des tâches en interne. De ce point de vue, la sous-utilisation du web par les services de police est patente. Au niveau national, les attentes de transparence liées à la publication annuelle de rapports annuels de performance suite à la loi d'orientation relative aux lois de finances (LOLF) sont loin d'être satisfaites, ce qu'exprimait un cadre policier auditionné :

« On a aussi, un gros problème d'accessibilité pour le citoyen aux données. Prenez les rapports annuels qui font suite à la LOLF. On ne comprend rien et plein de choses sont fausses et noyées dans la complexification, comme ça on se dit que ça passera inaperçu. Beaucoup d'indicateurs sont inaccessibles et illisibles » (Un ancien officier de gendarmerie).

Au niveau national, on compte encore trop peu d'informations sur les effectifs, leur répartition sur le territoire¹⁰³ et leur évolution, sur les doctrines d'emploi, sur les expérimentations entreprises dans les différents territoires. Les rapports des inspections sont encore trop rarement diffusés¹⁰⁴. Les données collectées au travers des enquêtes sur les réactions du public devraient également être rendues publiques.

Au niveau local, trop peu d'informations générales sont délivrées, et encore moins sur les commissariats : on ne connaît pas le commissaire, on n'a pas d'idées de l'organisation des services. La transparence sur « qui est qui et qui fait quoi » est pourtant un prérequis, qui se renforce d'autant plus dans une société où l'information devient aisément accessible. L'expérience anglaise est ici intéressante : les agents des unités de police de voisinage sont présentés nominalement, identifiés par des photos, avec une présentation de leurs missions, un numéro de téléphone et une adresse courriel. En ce sens, l'un des commissaires auditionnés suggérait :

¹⁰² Jean-Marc Berlière montre bien comment le préfet Lépine, obsédé par la réconciliation des parisiens avec leur police, s'est attaché à changer l'image de la police, mais tout en améliorant le recrutement, la formation et l'encadrement des policiers de la Préfecture (*Naissance de la police moderne*, Paris, Perrin, 2011, pp. 165-122).

¹⁰³ Il est frappant de constater que ni les effectifs, ni le niveau de délinquance dans les différents arrondissements parisiens ne soient publiquement communiqués, alors que ces données sont immédiatement disponibles sur le site du *Metropolitan police service*. Une telle opacité pose un problème d'accès à l'information pour les citoyens.

¹⁰⁴ Une large partie des rapports que nous avons utilisés étaient en principe non accessibles, ce qui interroge fortement sur le modèle français d'administration publique. À leur lecture, on peut s'interroger : quelles sont les informations contenues dans ces rapports qui en rendent la consultation si restreinte ?

« Il faut investir les réseaux sociaux, ça va pas du tout, on est à la masse. Il y a une demande sociale (sur les phénomènes délinquants, sur les rumeurs, sur des choses comme « quoi de neuf dans le quartier ? », etc.). On doit penser à des choses comme les pages Facebook des commissariats, un twitter, une page mobile générique du ministère adaptée par secteur en lien avec son lieu de résidence... » (Un commissaire)

B) RENDRE COMPTE DES MESURES PRISES AFIN DE REMEDIER AUX DYSFONCTIONNEMENTS

Dans les démocraties modernes, les citoyens veulent pouvoir être informés de la façon dont les ressources publiques sont utilisées et donner leur avis sur la qualité des services qu'ils reçoivent. Pour les forces de police, il est donc essentiel, sous peine de faire l'objet d'une méfiance accrue, d'agir de façon appropriée et de montrer qu'elles prennent au sérieux les craintes relatives à d'éventuels abus. Autrement dit, la police doit rendre des comptes non seulement devant sa hiérarchie et devant la loi, mais aussi devant l'opinion publique¹⁰⁵. Les forces de police ont répondu à ces exigences croissantes par des mesures variées. La création de mécanismes indépendants de suivi du traitement des plaintes contre les policiers est ainsi une des réponses fréquemment apportées à la méfiance d'une population qui doute de la capacité de la police à « se policer » elle-même¹⁰⁶.

Commençons d'abord par souligner les progrès récents introduits, notamment par l'inspection générale de la police nationale (IGPN) : mise en place d'une plateforme de signalements en ligne depuis 2013, rapports annuels rendus publics depuis 2014, annonce d'un outil (en juin 2016) permettant la comptabilisation l'usage de la force par les services de police¹⁰⁷. Il faut aussi rappeler le rôle du Défenseur des droits dont l'existence même constitue un progrès, même s'il ne dispose pas de tous les moyens nécessaires à son fonctionnement et s'il peut rencontrer des obstacles dans ses enquêtes. Ces avancées doivent être amplifiées. En particulier, on dispose encore de trop peu d'informations sur l'usage des armes par les policiers, les enquêtes administratives ouvertes et les plaintes déposées, ainsi que les sanctions prises. Plusieurs mesures permettraient d'obtenir plus de transparence sur ces sujets.

Rejoignant les préconisations de l'ACAT (action des chrétiens pour l'abolition de la torture)¹⁰⁸, nous estimons que devraient être assemblées et rendues publiques : 1. les données relatives à l'utilisation de la force par les services de police (incluant le nombre de personnes blessées ou tuées) ; 2. le

¹⁰⁵ Tout comme les entreprises du secteur privé ont dû apprendre, souvent à leurs dépens, que les tentatives de cacher les dysfonctionnements de leurs produits faisaient s'effondrer la confiance des consommateurs, et qu'il était donc largement préférable, pour préserver leur réputation et celle de leurs produits, de communiquer en détaillant les mesures prises pour remédier aux problèmes rencontrés, plutôt que de miser sur l'opacité.

¹⁰⁶ On pense notamment à la création de comités de contrôle/supervision dans de nombreux pays occidentaux (voir notamment les cas de l'Angleterre et du Pays de Galles, de l'Irlande, du Danemark et de nombreuses villes américaines).

¹⁰⁷ L'étude de Cédric Moreau de Bellaing sur l'activité de l'IGPN a toutefois relevé, de la part de ce service d'inspection, « une clémence prononcée envers les violences illégitimes » exercées par les agents de la force public au cours de leur service (C. Moreau de Bellaing, *Force publique, Une sociologie de l'institution policière*, op. cit., p. 34).

¹⁰⁸ ACAT, *L'ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France*, op. cit.

nombre d'enquêtes administratives ouvertes par les inspections, les faits auxquels elles se rapportent et le taux des sanctions disciplinaires prononcés par types de faits ; 3. le nombre de plaintes déposées auprès des juridictions, les faits auxquels elles se rapportent, le nombre de condamnations et le quantum des peines prononcées.

On peut aussi noter l'intérêt des systèmes mis en place pour fournir un soutien correctif anticipé aux agents les plus susceptibles de commettre des fautes. De tels « systèmes d'alerte précoce » (*early warning systems*) sont désormais d'usage courant dans de nombreux services de police des grandes villes américaines : ils permettent d'identifier les agents à risque en s'appuyant sur le suivi d'indicateurs spécifiques (nombre de plaintes, d'arrêts maladie, recours inhabituellement élevé à des accusations d'outrages souvent liées à des interactions qui tournent mal)¹⁰⁹. Grâce au numérique, de nombreuses polices font circuler plus facilement l'information. Aux États-Unis par exemple, l'initiative de la Maison blanche sur les données de la police (White House Police Data Initiative¹¹⁰) soutient les forces de l'ordre, fédérales et locales, dans leurs efforts pour rendre aisément accessibles des données relatives aux appels de service, à l'usage de la force, aux tirs impliquant un agent, ainsi qu'aux contrôles, injonctions et arrestations. PoliceStopUK, de son côté, permet au public britannique d'accéder à des cartes qui montrent où les contrôles d'identité ont lieu, ce qui permet de les mettre en relation avec la carte des taux de criminalité¹¹¹.

C) FAVORISER LES RENCONTRES DIRECTES POLICE/POPULATION

Les réunions entre polices et partenaires locaux aujourd'hui bien installées ne suffisent pas. Plusieurs vertus sont associées aux réunions police-population¹¹² : renseigner la police sur les besoins et problèmes locaux, l'aider à mobiliser les gens, lui permettre de les informer des contraintes liées à son travail, faciliter la critique directe des habitants à l'égard de ses prestations, lui permettre de recueillir des renseignements utiles pour son travail d'enquête. Les commissaires auditionnés, malgré les difficultés, en ont souligné tout l'intérêt : ces réunions permettent à la police de mieux capter les demandes des habitants, mais aussi d'expliquer (sans être dans une simple justification) et d'adapter son action en fonction des informations données par les habitants.

Ces rencontres, dont il faut rappeler qu'elles peuvent être conflictuelles et mettre les services de police à l'épreuve, permettent de diminuer les représentations biaisées et faussées que la population peut avoir sur l'action de la police.

« En réunion, pas trop de chiffres sinon on les barbe. Bon, quand il y a un homicide par semaine, on le dit. Et puis il fallait répondre aux demandes, discuter, apporter des réponses. [...] Je me souviens dans une réunion, je me fais accrocher par des parents qui me disent en gros que leur enfant est un ange. Bah là, faut pouvoir dire aux parents que ce n'est pas ça la réalité, mais vraiment c'est dur à

¹⁰⁹ S. Walker, G.P. Alpert & D.J. Kenney, *Early warning systems: Responding to the problem police officer*, Washington DC, U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice, 2001.

¹¹⁰ M. Smith & R. L. Austin Jr., « Launching the Police Data Initiative », The White House (President Barack Obama), [En ligne], 18 mai 2015, <https://www.whitehouse.gov/blog/2015/05/18/launching-police-data-initiative>.

¹¹¹ Voir l'exemple de la ville de Birmingham : Police UK, « Stop and search map », [En ligne], Juin 2016, <https://www.police.uk/west-midlands/BWAC/stop-and-search/map/+RpZcNr/>.

¹¹² D. Bayley, *Police for the future*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

dire, surtout en réunion publique. Sur une autre affaire il a fallu être capable de dire "ok l'interpellation a merdé", mais alors il faut pouvoir l'expliquer » (Un ancien commissaire en sécurité publique).

« Il faut mieux communiquer aussi en tant que commissaire, dans des conseils de quartier tous les mois par exemple. Vous êtes face à 100-200 personnes très énervées, c'est fondamental que les personnes repartent moins insatisfaites. Il faut le faire, on communique sur ce que l'on fait. On est au cœur de la relation police-population quand le responsable local de la police est directement accessible dans une réunion publique. C'est ça les préoccupations du quotidien, on communique en général sur les go-fast mais les gens s'en foutent. Il faut que les gens se sentent écoutés pour les problèmes du quotidien. [...] Aujourd'hui si les responsables territoriaux de police ne sont pas pris par la main par les maires, ça ne se fait pas » (Un ancien commissaire en sécurité publique).

Au contraire, quand les services de police n'y vont pas, ils courent le risque d'être la cible des revendications sans être en situation de se défendre :

« La PN [police nationale] ne vient pas aux réunions publiques. Ils devraient. Ce n'est pas simple pour les commissaires aussi de se faire alpagner par la population. Mais c'est nécessaire de savoir ce que la population ressent. Je veux les convaincre » (Une directrice municipale prévention/sécurité d'une ville de région parisienne).

Pour autant, ces réunions ne sont pas intrinsèquement bénéfiques. De nombreuses expériences ont buté devant des obstacles récurrents : police incapable d'écouter, public absent, biais en faveur de certains segments de la population (plus âgés, plus aisés, plus insérés), etc. Les leçons tirées des expériences passées nous apprennent que : 1. ces réunions doivent être organisées en lien avec les municipalités qui peuvent jouer un rôle d'intermédiaire entre police et population ; 2. elles doivent s'inscrire dans la durée (avec un suivi d'une réunion à l'autre) ; 3. le chef de service doit y associer des agents ayant à la fois une bonne connaissance du terrain et des dispositions pour animer le dialogue.

CONCLUSION : DE LA STRATEGIE DE REFORME

Missions, modes d'action, recrutement et formation, organisation et évaluation, relations avec les partenaires locaux, rapports directs avec la population, ces différentes composantes forment un tout, sous-tendu par une triple idée : une police généraliste, territoriale et de contact.

- Généraliste : le policier est, au sens littéral, un « gardien de la paix ». Ses missions sont plus riches et complexes que la seule arrestation des délinquants. Il doit rassurer, rendre un service, prévenir la commission des délits.
- Territoriale : le policier doit maîtriser son territoire, en connaître finement les problèmes qui s'y posent (localisation de problèmes récurrents à des endroits précis), mais également les ressources (réseau de partenaires par exemple), s'y faire accepter pour rendre son action plus efficace.
- de Contact : une police qui produit de la confiance repose sur un traitement juste du public, c'est-à-dire des policiers qui écoutent, qui traitent le public avec dignité et de façon équitable.

L'objectif est que les services de police dans leur ensemble fassent de la qualité de la relation avec la population une priorité, afin de renforcer leur légitimité dans les différentes franges de la société française. Une telle police doit permettre de rassurer la population par sa présence visible et son accessibilité. La confiance doit être au centre de toutes les attentions pour mener des politiques de réformes.

UNE TELLE STRATEGIE REPOSE SUR TROIS POSTULATS :

1. Le politique doit assumer que la mission de tranquillité publique est plus large que la seule lutte contre la délinquance, et que cette lutte passe de toute façon par l'établissement de relations coopératives avec la population. Le politique doit abandonner les tentations de gouvernement à court terme, sur la base des seuls chiffres de la délinquance pour trouver d'autres formes de légitimation, pour un projet fort autour de l'amélioration des relations police/population.
2. Une telle réforme ne se fait pas contre les policiers. Au contraire, l'objectif est de favoriser un mieux-être au travail, à la fois dans les relations avec le public, mais aussi dans les relations internes à l'institution policière, en diversifiant les tâches, en donnant plus de sens aux missions du quotidien, en pacifiant les relations avec population et en favorisant les échanges avec les responsables¹¹³. Les policiers ont tout à gagner de cette transformation et leur travail s'en trouvera amélioré.

¹¹³ Voir le bilan que Charlotte Gill fait du lien entre expériences de *community policing* et bien-être des policiers : les résultats des recherches sont contradictoires, mais les réformes bien conduites ont amélioré le bien être des policiers. Elle attire l'attention sur l'identification de bons indicateurs d'évaluation (qui prennent en compte la dimension qualitative), un dispositif de formation adaptée, une logique de moyen terme, une focalisation sur le rôle central joué par les superviseurs directs (Ch. Gill, « Community-oriented policing : implications for officer wellbeing », in R. Burke (dir.), *Stress in policing : sources, consequences, interventions*, Gower, 2016).

3. Pour l'essentiel, une telle réforme est qualitative. L'enjeu n'est pas de créer nécessairement des unités spécifiques de police de proximité, mais de diffuser une autre façon d'appréhender le métier policier, plus en phase avec les attentes de la population et moins close sur l'univers professionnel lui-même. Les mesures qui ont une incidence budgétaire (les nouvelles formations, le déploiement territoriaux d'effectifs ou encore les nouvelles missions) peuvent néanmoins être compensées par d'autres : une diminution des effectifs exclusivement consacrés au maintien de l'ordre –rendue possible sans dégradation du potentiel disponible par une meilleure répartition de ces forces sur le territoire - ; la poursuite du mouvement amorcé visant à se désengager de certaines missions « indues » ; un allègement de la procédure pénale ; une réorientation de l'action policière vers des enjeux prioritaires en termes de délinquance en se désinvestissant d'infractions mineures ou/et en engageant des réformes législatives (ex : consommation de certains stupéfiants...).

S'AGISSANT DES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE, QUATRE REPERES DOIVENT ETRE RAPPELES :

1. La temporalité est essentielle. La réforme de la police de proximité fournit l'exemple patent d'une mauvaise gestion à ce propos : démarrage trop tardif, puis généralisation massive calée sur la temporalité politique (en urgence à l'approche des élections présidentielles de 2002)¹¹⁴. Les réformes qui ont « marché » (comme à Chicago et Montréal)¹¹⁵ se sont inscrites dans la moyenne durée (au moins cinq ans).
2. Les services de police doivent se doter d'outils de recrutement, de formation, de management et d'évaluation qui permettent de mettre en œuvre ces orientations. Sinon, le risque est que les slogans et objectifs généraux se dissolvent à mesure que l'on s'approche des réalités prosaïques du terrain. Le champ des réformes policières est un cimetière de (bonnes) idées mal ou non mises en œuvre. Rappelons quelques-unes des idées centrales ici : diversifier et territorialiser le recrutement des agents (en mettant en place des épreuves qui identifient les capacités relationnelles des futurs policiers) ; valoriser les compétences relationnelles ; adapter les formations initiale et continue à partir de cas concrets ; diversifier les indicateurs d'évaluation des services de police (incluant des enquêtes en population) et mettre en place des outils d'évaluation individuels qui rendent mieux compte de la diversité des tâches des policiers (en associant les agents à cette définition des indicateurs).
3. Le changement doit s'opérer selon un modèle évolutif d'ajustement, sur la base d'expérimentation-évaluation-généralisation, par un questionnement constant du dispositif. Là encore, la réforme de la police de proximité, sur un mode de généralisation imposée par le haut, peut servir de contre-exemple. La réforme doit être cohérente (et le dispositif des zones de sécurité prioritaire (ZSP) offre une alternative intéressante) : les niveaux locaux doivent disposer d'autonomie dans la façon dont ils mettent en œuvre la réforme.
4. De véritables évaluations doivent être conduites par des équipes indépendantes et répondant aux standards internationaux. De façon générale, il importe de développer les travaux d'évaluation sur « ce qui marche, ce qui ne marche pas, ce qui est prometteur » au

¹¹⁴ Voir S. Roché, *Police de proximité*, op. cit.

¹¹⁵ Voir F. Jobard & J. de Maillard, *Sociologie de la police*, op. cit..

sein des services de police. Des recherches empiriques, rigoureuses, systématiques et indépendantes doivent pouvoir interroger la pertinence, l'effectivité, l'efficacité des innovations introduites. À cet effet, il convient de nouer des relations plus régulières, plus complémentaires entre recherche et police.

Une telle stratégie de réforme, inscrite dans une logique de moyen terme (les cinq ans d'un quinquennat a minima), s'oppose à la temporalité réduite qui prévaut trop souvent quand il s'agit des questions policières. À l'évidence, sa réussite dépend aussi de l'articulation avec d'autres réformes menées simultanément (cohésion sociale, intégration, éducation, etc.). Mais, en renforçant la confiance dans la police au sein de la société française (et des policiers dans la population), elle est de nature à redonner du sens à l'action policière et à réconcilier durablement les Français avec leur police.

REMERCIEMENTS

Ce travail a bénéficié d'une bourse de l'Open Society Justice Initiative, et Terra Nova tient à l'en remercier chaleureusement.

Terra Nova tient également à remercier les personnes auditionnées dans le cadre de ce rapport, dont un responsable d'équipe BAC, une ancienne chargée de mission prévention-sécurité d'une ville de région parisienne, plusieurs anciens commissaires en sécurité publique, plusieurs chercheurs, un capitaine de police, un commissaire, une directrice municipale prévention-sécurité d'une ville de région parisienne et une dirigeante du Forum Français pour la Sécurité Urbaine (FFSU).