

NOTE DU CREOGN

Centre de Recherche de l'École des Officiers de la Gendarmerie Nationale

Numéro 54 – Octobre 2020

Colonel Dominique SCHOENHER



RELATION POLICE¹-POPULATION QUELLE(S) STRATÉGIE(S) D'AMÉLIORATION ?

La confiance de la population dans les institutions de l'État constitue le fondement des démocraties occidentales. La qualité du service rendu aux citoyens par le système juridiciaro-policiers, garant de leurs libertés individuelles, de leur sûreté et de leur sécurité, est la source de la légitimité de ce régime politique. Or, l'actualité française mais aussi internationale montre que ce système et, d'une façon plus générale, toute forme d'autorité sont toujours plus régulièrement remis en cause depuis quelques décennies.

Concernant plus particulièrement la fonction policière en France, il est constaté un délitement récent de la relation police-population s'accompagnant d'une montée des tensions et des violences. Une frange de la population, pas nécessairement délinquante, ne perçoit plus les forces de l'ordre comme des facteurs d'apaisement et de sécurité. Une part les identifie même, au mieux à des agents percepteurs et tracassiers² abusant de leurs prérogatives, au pire à une menace pour leur sécurité³. Fantasmé, instrumentalisé ou réel, ce ressenti s'est installé et tend à se propager, mettant en péril le pacte social français. Il constitue un frein à l'efficacité du service, car la qualité des relations entre une population et sa police est étroitement corrélée aux capacités de recueil du renseignement, socle du métier policier.

Conscient de ce climat délétère, les autorités policières comme politiques se doivent de concevoir une stratégie de « reconquête républicaine »⁴ pour relégitimer l'action des forces de l'ordre au sein de la population. Dans cette démarche, pour ne pas se complaire dans le particularisme français, il paraît utile de considérer comment nos voisins européens ont abordé cet objectif d'amélioration des relations police-population. Cette note propose en particulier de présenter les conclusions des travaux paneuropéens du Dr Dorian SCHAAP⁵, criminologue et sociologue de l'université Radboud de Nimègue, Royaume des Pays-Bas.

- 1 Le terme de police doit être ici entendu dans le sens large d'entité publique chargée de faire respecter l'ordre et la loi.
- 2 On retrouve notamment dans cette catégorie les contrôles relatifs à la sécurité routière (bien loin de l'image des « anges de la route » en vigueur il y a une cinquantaine d'années) et, plus récemment, ceux relatifs à l'application des mesures de confinement et des gestes barrières.
- 3 Lors d'une émission télévisée, le 23 mai 2020, la chanteuse Camélia Jordana a déclaré « Il y a des milliers de personnes qui ne se sentent pas en sécurité face à un flic, et j'en fais partie », ajoutant que « des hommes et des femmes qui vont travailler tous les matins en banlieue se font massacrer pour nulle autre raison que leur couleur de peau ». En septembre 2019, lors de mouvements sociaux contre la réforme des retraites, c'est un homme politique d'envergure nationale qui qualifiait les policiers de « barbares » n'attendant qu'un prétexte pour attenter à sa vie.
- 4 Terminologie employée pour qualifier les quartiers prioritaires où ont été déployés des moyens policiers supplémentaires consacrés à la politique de sécurité du quotidien (PSQ).
- 5 SCHAAP, Dorian, « *The police, the public, and the pursuit of trust. A cross-national, dynamic study of trust in the police and police trust-building strategies* », éditions Eleven, 2018.

I) Confiance et légitimité, deux enjeux liés pour les polices européennes

En remarque liminaire, il est indispensable de s'attarder quelques instants sur la singularité de cette fonction régalienne qu'est l'exercice de la police. Elle partage avec la Justice une action coercitive qui, par essence, a des répercussions pour le moins contraignantes, et parfois négatives, sur la vie des citoyens. Contrôler, rappeler à l'ordre, verbaliser, enquêter, arrêter, perquisitionner sont autant d'occasions d'usage de la contrainte qui, même légale et légitime, sont de nature à vicier les interactions quotidiennes entre le policier et la population. Il est d'ailleurs loisible de constater que l'appréciation portée sur l'institution policière ne se conçoit essentiellement qu'au travers de l'expérience personnelle de ces interactions. Celles-ci étaient-elles conformes à ce que j'étais ou à ce que je pensais être en droit d'attendre de l'institution et de l'agent ? Elle rejoint ici la notion de légitimité de l'action des forces de l'ordre qui ne se limite pas au principe de légalité mais nécessite de créer les conditions de confiance propices au consentement de la population à obéir aux injonctions, sans avoir recours à la contrainte ou, pire, à l'usage de la force.

La qualité des relations entre les forces de l'ordre et la population est complexe à étudier et à interpréter, car elle ne repose pas seulement sur le savoir-faire et le savoir-être des agents de l'institution policière. Elle dépend pour beaucoup des contingences nationales et locales : le modèle de société (individualiste ou collectiviste) ; la nature du régime politique (démocratique ou autoritaire) ; les missions et rôle assignés aux forces de l'ordre (de l'accompagnement social de la communauté à la protection du régime en place) ; les attentes exprimées par la population (souvent liées aux paramètres précédents et à l'histoire institutionnelle du pays). Ces multiples facteurs rendent hasardeuses les comparaisons internationales quant au taux de satisfaction et de confiance accordées par la population à l'institution policière. Conséquemment, la conception et plus encore l'évaluation des stratégies qui pourraient être mises en place pour améliorer ces relations se révèlent particulièrement difficile à conduire sans biais.

Sur le plan méthodologique, il apparaît donc utile de se placer dans une aire géographique, d'une part, suffisamment cohérente quant aux valeurs partagées pour espérer en tirer des données relativement comparables et, d'autre part, suffisamment grandes pour obtenir des résultats statistiquement significatifs. Dorian SCHAAP s'est donc focalisé sur les démocraties occidentales et, plus particulièrement, l'Union européenne pour laquelle, au-delà de l'homogénéité culturelle, politique et institutionnelle recherchée, il a pu bénéficier d'enquêtes sociologiques uniformisées. Il s'est appuyé sur les quatre éditions de l'étude sur les valeurs européennes (EVS de 1981 à 2008)⁶ et les sept de l'enquête sociale européenne (ESS de 2002-2014)⁷, questionnant chacune sur la confiance accordée aux institutions au sein des pays européens.

Leur exploitation permet d'identifier une tendance générale à l'élévation du niveau de confiance des citoyens européens envers les forces de police de leurs pays, à l'exception notable du Royaume-Uni pourtant souvent cité en exemple de la qualité relationnelle police-population. La seconde constante est, qu'à l'exception des forces armées, les forces de police bénéficient toutes d'un niveau de confiance bien supérieur aux autres institutions nationales, en particulier la Justice et les institutions politiques⁸. Ces deux constats, s'ils amènent à relativiser l'existence d'un âge d'or supposé de la relation police-population, ne doivent pas conduire à l'inaction quant à la recherche de voies d'amélioration constante d'une relation au cœur du pacte social des démocraties.

II) Trois stratégies génériques de légitimation de l'action des forces de l'ordre

Il est difficile de clairement identifier quand la qualité des relations entre les forces de l'ordre et la population est devenue un enjeu pour les gouvernants. Toutefois, dès la fin du XIX^e siècle, une majorité de pays s'est engagée dans un processus de professionnalisation des forces de police (émergence de la criminalistique, spécialisation croissante des unités) s'accompagnant d'un effort significatif en matière de formation et d'équipements (dotation en automobiles puis en moyens de communication, essor des fichiers et débuts du traitement de la donnée). Cette montée en compétence fut synonyme d'accroissement de confiance et de légitimité de forces, perçues comme moins arbitraires et violentes par le public. Toutefois, cette perception positive s'est dégradée dans les années 1960-1970, marquées par des troubles sociaux violents et le

6 Enquête réalisée tous les 9 ans (évolution sur près de 30 ans permettant de dégager des tendances sur le moyen terme).

7 Enquête réalisée tous les 2 ans (moins de recul temporel mais plus de sensibilité à la conjoncture).

8 L'Eurobaromètre 2018 donnait encore un taux de confiance de plus de 75 % dans les forces de l'ordre françaises, là où la Justice et les institutions politiques étaient respectivement à 46 % et moins de 30 %. Au titre de l'ESS 2018, la France se classe parmi les derniers pays en termes de confiance interpersonnelle.

développement du sentiment d'insécurité lié à une hausse sensible de la médiatisation de la délinquance. Au-delà de ces éléments factuels, d'autres thèses expliquant cette dégradation ont été avancées. Les plus populaires sont : la « désacralisation » de la fonction policière qui devient publiquement critiquable ; l'utopie déçue d'une société pacifiée et sûre avec la médiatisation accrue des faits divers⁹ ; le désenchantement des jeunes démocraties libérées du communisme qui peinent à répondre aux aspirations d'amélioration socio-économique et, plus récemment, les troubles sociaux liés à la crise financière de 2008 ou aux difficultés économiques persistantes qui ont amené à des confrontations violentes.

Il était nécessaire pour les autorités politiques comme policières de trouver les voies et moyens pour reconquérir cette confiance, source de leur légitimité et de leur capacité d'action.

Dorian SCHAAP dégage de la littérature scientifique trois grandes orientations dans les stratégies déployées ces dernières décennies pour améliorer les relations police-population.

La première relève de l'approche « police de proximité ». Elle a été initialement développée dans les pays anglo-saxons pour répondre aux critiques d'une police jugée trop concentrée sur son combat contre le crime pour se préoccuper des attentes et besoins réels de la population en termes de service de sécurité. Pour y remédier, le concept promet un policier plus accessible, gérant avec davantage d'autonomie et de pro-activité les problèmes d'insécurité et d'incivilité locaux en s'appuyant sur des partenariats et en impliquant tout particulièrement la population. Plusieurs déclinaisons sont venues enrichir la doctrine comme le « *problem oriented policing* », l'« *intelligence based policing* » ou encore le « *hot spot policing* »¹⁰. Si le concept est très séduisant sur le plan théorique, il reste compliqué à mettre en œuvre dans sa dimension partenariale. Il est même parfois rejeté, comme ce fut le cas en France au début des années 2000, au point que la terminologie est encore aujourd'hui bannie. Dans les pays où il est appliqué, il recouvre des réalités très diversifiées dont l'efficacité en termes de prévention de la délinquance reste par essence difficilement mesurable.

La seconde, l'« instrumentalisme », applique le paradigme de la nouvelle gestion publique s'inspirant de l'entreprise. La pratique française l'a résumée en « politique du chiffre ». Elle s'appuie sur l'hypothèse que la statistique rend compte de l'efficacité, voire de l'efficience des services de police. Le contribuable doit en avoir pour son argent. Elle conçoit une corrélation entre la performance à faire reculer la criminalité et le taux de satisfaction de la population générant la confiance. Cette approche managériale du service public de sécurité vise à rationaliser les processus métiers, à l'instar du secteur privé, à la recherche de rentabilité. Elle implique une priorisation de l'activité policière (le « cœur de métier »), à l'opposé de la polyvalence de la police de proximité. Cette stratégie a contribué au phénomène de « désacralisation » de la fonction policière en la rendant « auditable et critiquable » comme tout autre métier, qui plus est sur la base de critères sujets à caution¹¹.

La dernière grande stratégie concerne l'application d'une stricte « justice procédurale », une notion qui exclut les déviances, au sens large, des comportements des policiers. Les modes opératoires et les décisions des policiers doivent être transparents, exempts de biais discriminatoires ou d'abus d'autoritarisme et d'usage de la force. L'équité de traitement, la justification des actions policières constituent des remparts aux perceptions négatives des interactions citoyens-police lourdement et longuement préjudiciables à la confiance accordée à la police. Fondée sur le comportement individuel, la « justice procédurale » peut se combiner avec l'une des deux précédentes stratégies qui définissent davantage le rôle donné à la police.

Le travail de Dorian SCHAAP a consisté à mesurer l'efficacité de chacune de ces stratégies en analysant les données recueillies par les études européennes précédemment mentionnées. Sa méthodologie scientifique est longuement décrite dans son ouvrage, il n'en sera ici rapporté que les résultats, avec les conclusions qui pourraient en être tirées au regard de la situation actuelle en France.

9 SECAIL, Claire, *Le crime à l'écran. Le fait divers criminel à la télévision française (1950-2010)*, Nouveau Monde éditions, 2010.

10 Méthodes d'analyse des difficultés d'un territoire afin d'en comprendre les causes réelles en vue d'activer les bons leviers et concentrer les efforts dans une action collective pour les résoudre.

11 La police ne peut être comptable de la production du crime, comme le souligne Alain BAUER, ce serait « *comme si les médecins se sentaient responsables des maladies et peu de l'efficacité de leur traitement !* ».

III) Le comportement des agents prime l'efficacité opérationnelle des services

Le premier résultat de la recherche est d'établir qu'aucune des thèses supportant la dégradation générale de la relation police-population ne se vérifie sur le long terme (exception faite de la situation britannique au cours des deux dernières décennies du XX^e siècle où la « désacralisation » a eu un effet délétère). Elles ont pu toutefois avoir un effet négatif temporaire, en écho à une actualité nationale, voire internationale, particulière (crise socio-économique, réorganisation policière), mais celui-ci s'estompe dans une tendance à l'amélioration générale du niveau de confiance. Dorian SCHAAP explique ce décalage de perception par l'effet « nostalgique » d'un passé que la psychologie humaine embellit, confrontée à la médiatisation d'une actualité faisant la part belle aux images de violences. Une illustration de ce phénomène en France est la controverse autour de « l'ensauvagement » de la société française et la recrudescence des violences policières. Au-delà de l'agitation médiatique et électoraliste, l'analyse des données contredit cette perception sur le temps long¹².

Au regard des stratégies d'amélioration déployées, le constat le plus marquant est que la stratégie « instrumentaliste » est inopérante, voire contre-productive. Il n'existe aucune corrélation positive entre la performance d'un service en matière de lutte contre la criminalité (taux de résolution, taux de criminalité) et l'évolution de la confiance accordée par la population à sa police. Un taux de victimation élevé serait même associé à un plus haut niveau de confiance dans la police, sans doute parce que le besoin de protection est plus prégnant. Une illustration particulière de ce phénomène en France correspond à l'engouement recueilli par les forces de l'ordre après les attentats de 2015, alors que la situation sécuritaire était particulièrement dégradée et que la réponse opérationnelle n'avait pas toujours été exempte de reproche.

L'application des principes de la police de proximité, quant à elle, n'affecte que marginalement la perception de la police par la population, sans doute parce que les pays la mettant en œuvre jouissent déjà d'un niveau de confiance élevé. Au-delà de la présence préventive quotidienne, c'est la qualité de la prise en charge de la victime qui constitue un levier d'amélioration durable de la relation police-population. Bien plus que la résolution ou non du délit, c'est la qualité du contact noué à l'occasion de la plainte et de l'enquête qui va déterminer le niveau de satisfaction de l'individu dans ce moment traumatique.

Ce dernier point vient conforter le constat que la « justice procédurale » constitue la stratégie la plus efficace, ou plus exactement, que l'existence d'une « injustice procédurale » est particulièrement et durablement dommageable aux relations police-population. Les minorités sont particulièrement sensibles à toute forme d'écart qui sera assimilée, en outre, à une discrimination. Tout mauvais comportement d'un représentant des forces de l'ordre imprime avec force la perception du citoyen qui en est témoin ou victime. L'effet est décuplé par la médiatisation de ces situations, faisant de tous les téléspectateurs des témoins de scènes pas toujours contextualisées¹³. D'une dérive individuelle, l'amalgame se fait avec la totalité du corps institutionnel dont l'image d'intégrité est entachée.

Qu'en conclure ? Que la politique du chiffre ne sera d'aucun secours pour restaurer les points de confiance perdus auprès de la population, que les efforts de proximité (PSQ, #répondre présent) ne paieront que si les entorses déontologiques avérées sont sanctionnées sans complaisance et les agents sensibilisés à leurs effets destructeurs.

Le contenu de cette publication doit être considéré comme propre à son auteur et ne saurait engager la responsabilité du CREOGN.

12 LETTERON, Roseline (dir.), *La liberté de manifestation, du XIX^e siècle aux Gilets jaunes*, Sorbonne Université Presses, 2020. Le professeur Jean-Noël LUC rappelle, page 250, qu'au maintien de l'ordre, plus d'une centaine de manifestants a été tuée entre 1945 et 1968, contre seulement neuf de 1969 à nos jours (ce constat étant encore plus édifiant si l'on prend en compte l'Outre-mer). Lors du mouvement des « gilets jaunes », au regard des violences particulièrement graves exercées par une frange radicalisée des manifestants, avec près de 2 000 blessés dans les rangs des forces de l'ordre, aucun mort n'a été à déplorer côté manifestants (le seul décès concerne une octogénaire atteinte accidentellement par une grenade sur le balcon de son appartement).

13 L'enquête, publiée en février 2020, par le Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF) montre que la cote de confiance des Français envers la police s'établit à 66 %, en baisse de 14 points sur cinq ans, dont 8 points perdus sur l'année des « gilets jaunes ».