

Évaluer la police ?

LA MESURE DE LA PERFORMANCE
ET SES ENJEUX :
ACTEURS, SAVOIRS ET INSTRUMENTS



Associée à la notion de bonne gestion, l'évaluation des politiques publiques est autant un enjeu politique qu'une aventure scientifique et technique. Ce numéro, fruit d'un programme de recherche européen, présente, à partir d'exemples belge, espagnol, néerlandais et français, les acteurs, savoirs et instruments contemporains concernant la mesure de la performance policière.

Evaluating the police?

*Issues in the measurement of performance:
players, knowledge and instruments*

Associated with the idea of good management practice, the evaluation of public policies is as much a political concern as a scientific and technical adventure. This issue is the outcome of a programme of European research and, from Belgian, Spanish, Dutch and French studies presents the players, knowledge and contemporary instruments involved in the measurement of police performance.

Évaluer la police ?

LA MESURE DE LA PERFORMANCE
ET SES ENJEUX :
ACTEURS, SAVOIRS ET INSTRUMENTS

Présentation, *Anne WUILLEUMIER* 5

Dossier

L'évaluation comme enjeu politique, policier et scientifique.
Retour sur vingt-cinq ans d'évaluation de la police en Belgique,
■ *Carrol TANGE* 7

Implantation et évaluation du modèle de police de proximité en Espagne. Bilan et perspectives,
■ *Audrey RABOT* 33

L'évaluation de la police de proximité aux Pays-Bas. La tentation du « prêt-à-chiffrer »,
■ *Kees van der VIJVER, Olga ZOOMER* 57

Voir

Évaluer la police dite de proximité ? Certitudes et incertitudes tirées des expériences françaises,
■ *Jérôme FERRET* 83

France, police de proximité et évaluation. État des connaissances disponibles,
Jérôme FERRET, Laurent LANIEL 111

« Évaluer la performance ». Regards croisés sur une pratique d'administration centrale
Table ronde organisée par Jérôme FERRET, Anne WUILLEUMIER 133

Repères

NOTE DE RECHERCHE

Sécurité intérieure et sécurité extérieure. Recompositions et métamorphoses
■ *Dominique MONJARDET, Jean-Paul BRODEUR* 157

CHRONIQUE INTERNATIONALE

La sécurité sans l'État ? Sécurité privée et communautarisme sécuritaire en Afrique du Sud
■ *Thierry VIRCOULON* 171

NOTES ET ÉTUDES

Territorialisation et déclinaison locale des politiques de sécurité en Italie.
L'insécurité comme « collecteur » et la police municipale comme réponse
■ *Massimo BRICCOLI* 185

Actualités

NOTE BIBLIOGRAPHIQUE, *Frédéric OCQUETEAU* 207

ABSTRACTS. ONT CONTRIBUÉ. AIDEZ-NOUS À MIEUX VOUS CONNAÎTRE



L'ÉVALUATION COMME ENJEU POLITIQUE, POLICIER ET SCIENTIFIQUE

Retour sur vingt-cinq ans d'évaluation de la police en Belgique

En Belgique, comme ailleurs en Europe, la police a été largement remise en cause depuis un quart de siècle. Cette remise en cause s'est accompagnée de sa transformation en enjeu politique et traduite par le souhait de développer un savoir utile sur les forces de l'ordre, à l'aide notamment d'une évaluation *ad hoc* qui devait permettre d'en asseoir la légitimité. Le présent article examine l'évolution de l'équilibre à l'œuvre en matière d'évaluation du champ policier en Belgique, avant et depuis la réforme des services de police, mise en place par une loi de 1998.

EVALUATION AS A POLITICAL, POLICE AND SCIENTIFIC ISSUE

A review of 25 years of evaluation of the police in Belgium

In Belgium, as elsewhere in Europe, the police has been widely criticized over the last quarter of a century. This has been accompanied by its transformation into a political issue and reflected in the desire to develop useful knowledge of the police, notably with the help of an ad hoc evaluation which should help to establish its legitimacy. This article examines the changing equilibrium in the matter of evaluating the sphere of police action in Belgium, before and after the reform of the police force implemented by virtue of the 1998 law.



IMPLANTATION ET ÉVALUATION DU MODÈLE DE POLICE DE PROXIMITÉ EN ESPAGNE Bilan et perspectives

Cet article présente un état des lieux des connaissances sur la police de proximité et son évaluation en Espagne, en s'appuyant sur l'analyse de deux expériences particulièrement significatives. Le bilan mitigé de Policía 2000, projet le plus abouti de police de proximité au niveau national, plaide pour une mise en œuvre locale du modèle. En effet, c'est à ce niveau que se sont tenues les expériences les plus concluantes. Et l'étude de l'une des réformes pionnières, à Sant Boi de Llobregat, permet de dégager certains enseignements en matière d'évaluation et de management de la police de proximité.

CREATION AND EVALUATION OF THE PROXIMITY POLICING MODEL IN SPAIN *Results and future prospects*

This article takes stock of present knowledge of proximity policing and its evaluation in Spain using the analysis of two particularly significant experiences. The mixed findings of the Policía 2000 project – the most successful enquiry into proximity policing at the national level to date – pleads for a local implementation of the model and it is at this level that experience has been the most conclusive. In addition, study of one of the pioneering reforms at Sant Boi de Llobregat provides lessons in the evaluation and management of proximity policing.



L'ÉVALUATION DE LA POLICE DE PROXIMITÉ AUX PAYS-BAS

La tentation du « prêt-à-chiffrer »

Cet article se propose de rendre compte des recherches effectuées en matière de police de proximité aux Pays-Bas. Avant d'aborder le problème de l'impact d'une stratégie de police de proximité, il décrit l'organisation du système policier hollandais sans la compréhension duquel il est difficile de suivre les évolutions qui se sont déroulées durant les dernières décennies jusqu'aux réformes en cours aujourd'hui. À partir des recherches déjà effectuées, il examine les résultats des différentes évaluations des politiques de police de proximité, en termes d'effets externes et internes et discute de la pertinence des indicateurs disponibles.

EVALUATING COMMUNITY POLICING IN THE NETHERLANDS

Beware of Evaluation-Tailored Police Policies

In this article we shall present an overview of research in the field of community policing in the Netherlands. Before we go into the problems of establishing the impact of community policing, we shall describe the organisation of the Dutch police system. Without at least some knowledge of the system, it is hard to follow the developments that have taken place over the last decades. After that we shall discuss the developments in community policing in the Netherlands and its current state as to how it is organised and what further changes are worked on. Next we shall look into the research that has been carried out to try and measure the results of different versions of community policing in terms of internal and external effects. The significance of the results and indicators of efficacy, as well as the current developments of community policing will be discussed in the last section.



ÉVALUER LA POLICE DITE DE PROXIMITÉ ? Certitudes et incertitudes tirées des expériences françaises

Cet article présente une méta-analyse des recherches menées depuis quinze ans sur la police de proximité en France. Celle-ci permet d'abord d'exposer cinq certitudes concernant l'évaluation de ce type très particulier de police : la polysémie du concept de proximité, les dangers d'un management par le chiffre, la double signification de la notion d'impact, le piège de la notion de « bonnes pratiques » et la dimension trompeuse de celle de résistance au changement. Malgré cela, la recherche évaluative sera toujours tributaire de deux incertitudes majeures : la « boîte noire » policière et le jugement politique, ce qui nous fait dire qu'il existe ainsi au moins deux évaluations, une évaluation technique et une évaluation politique de la police. En conclusion, cet article s'ouvre sur une perspective nouvelle en soulignant l'émergence silencieuse d'une culture de l'évaluation au sein du ministère de l'Intérieur.

EVALUATING SO-CALLED PROXIMITY POLICING Certainties and uncertainties drawn from the French experience

This article is a meta-evaluation of evaluative research undertaken over the last 15 years into proximity policing in France. First of all, this research enables us to reveal five certainties concerning this type of policing: the multiple meaning of the concept of proximity, the danger of management by numbers, the ambiguity of the notion of impact, the trap inherent in the idea of «good practice» and the deceptive dimension of resistance to change. Despite this, evaluative research will always depend on two major uncertainties: the policing «black box» and political decisions which leads us to say that there are at least two evaluations, a technical evaluation and a political appraisal of the police. In conclusion, this article opens up a new perspective by highlighting the silent emergence of a culture of evaluation within the Ministry of the Interior.



SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET SÉCURITÉ EXTÉRIEURE Recompositions et métamorphoses

Le comité scientifique de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure a entrepris la construction d'un séminaire de recherche consacré à la question du brouillage de plus en plus manifeste de la distinction entre sécurité intérieure et sécurité extérieure.

Le texte présenté ci-dessous, rédigé à cette occasion par Dominique Monjardet et Jean-Paul Brodeur, propose à ce sujet un cadre d'analyse exploratoire.

INTERNAL SECURITY AND EXTERNAL SECURITY Reconstitutions and metamorphoses

IHESI's scientific board is organizing a research seminar devoted to the increasingly evident blurring of the distinction between internal and external security.

This text proposes a preliminary analytical framework.



LA SÉCURITÉ SANS L'ÉTAT ?

Sécurité privée et communautarisme sécuritaire en Afrique du Sud

Engagée depuis la fin du régime d'apartheid, la mutation des forces de police de la République Sud-Africaine s'est traduite par une réduction de leur efficacité qui a favorisé une vague de criminalité sans précédent. La délinquance affecte toutes les communautés du pays au point qu'elle constitue dans les sondages tantôt la première tantôt la seconde préoccupation des Sud-Africains. Face à ce qui est perçu comme une défaillance de l'état, la société civile a inventé ses propres réponses sous deux formes : la sécurité privée et les milices d'autodéfense. Légitimes comme réponse à un besoin sécuritaire insatisfait, ces deux réponses sont des solutions perverses. Outre qu'elles flirtent avec l'illégalité, les sociétés de sécurité privée et les milices tendent à éroder le peu d'emprise que l'état a encore, entrent parfois directement en conflit avec lui et reproduisent les clivages sociaux de la société dont elles sont les émanations.

SECURITY WITHOUT THE STATE?

Private security and security communitarism in South Africa

Under way since the end of apartheid, changes in the South African police have been reflected in a decrease in its effectiveness which has fostered an unprecedented crime wave. Crime affects all sections of society to such an extent that, in opinion polls, it figures as either the first or the second area of concern for the South African population. Confronted with a perceived failing of the State, the public has evolved its own solutions in two shapes: private security firms and vigilante groups. Legitimate responses to an unfulfilled desire for security, these two solutions are perverse. As well as flirting with illegality, private security firms and militias tend to erode the influence the state still exercises, occasionally enters into conflict with the state and reproduces the social divisions they stem from.



TERRITORIALISATION ET DÉCLINAISON LOCALE DES POLITIQUES DE SÉCURITÉ EN ITALIE

L'insécurité comme « collecteur » et la police municipale comme réponse

En Italie, les politiques locales de sécurité se sont traduites pour l'essentiel par de nouvelles formes d'organisation territoriale des services de police municipale. Rares sont les expériences qui ont pris acte et tiré parti de toute la complexité et multidimensionnalité du problème pour reformuler les modalités d'action des institutions locales. Une série d'expériences mettent en évidence que les demandes communément posées dans les termes de « l'insécurité urbaine » constituent en fait un défi surtout du point de vue de la capacité de « dés-organisation » des politiques municipales plutôt que du point de vue de leur capacité d'organisation.

TERRITORIALIZATION AND LOCAL VARIATIONS IN POLICING POLICIES IN ITALY

Insecurity as a «collector» and the municipal police as a response

In Italy, local policing policies are mainly reflected in new forms of territorial organization of municipal police forces. There are few experiences that have taken note of and exploited the complexity and multi-faceted nature of the problem in order to redefine local institutions' modes of action. A series of experiences demonstrates that demands generally expressed in terms of «urban insecurity» in fact constitute a challenge, above all from the perspective of the capacity for «disorganization» of municipal policies rather than their organization.

Cet article présente une méta-analyse des recherches menées depuis quinze ans sur la police de proximité en France. Celle-ci permet d'abord d'exposer cinq certitudes concernant l'évaluation de ce type très particulier de police : la polysémie du concept de proximité, les dangers d'un management par le chiffre, la double signification de la notion d'impact, le piège de la notion de « bonnes pratiques » et la dimension trompeuse de celle de résistance au changement. Malgré cela, la recherche évaluative sera toujours tributaire de deux incertitudes majeures : la « boîte noire » policière et le jugement politique, ce qui nous fait dire qu'il existe ainsi au moins deux évaluations, une évaluation technique et une évaluation politique de la police. En conclusion, cet article s'ouvre sur une perspective nouvelle en soulignant l'émergence silencieuse d'une culture de l'évaluation au sein du ministère de l'Intérieur.

Évaluer la police dite de proximité ?

Certitudes et incertitudes

tirées des expériences françaises

par Jérôme FERRET

Entre la « police » dans son acception historique de police de tranquillité publique (stabilisée institutionnellement en France sous le terme de police de proximité depuis 1999) et l'évaluation, les choses n'ont jamais été réellement simples. On pourrait aller jusqu'à dire, la mort dans l'âme, que la police de la rue est, par définition, réfractaire à toute idée d'évaluation, l'institution policière se jouant assez facilement des regards indiscrets sur sa performance en détournant habilement le regard de l'observateur trop curieux. Pour autant, malgré la précarité des relations entre cette forme de police

de régulation des problèmes quotidiens et la « méthode » évaluative, organisées autour de l'hypothèse caricaturale pression policière = baisse du crime, des recherches françaises ont essayé de mesurer plus finement les impacts des différentes stratégies dans ce domaine engagées en France depuis vingt ans et, ensuite, relevé des régularités ordonnant silencieusement l'introduction du changement dans l'organisation policière. Ce sont ces certitudes et incertitudes entourant les lois de fonctionnement et d'évaluation de la police du quotidien que nous voudrions présenter ici sous la forme de considérations volontairement générales¹. En matière de « police de proximité », il n'est sans doute pas possible et vraisemblablement pas souhaitable d'être trop dans la préconisation de solutions « clés en main » à caractère universel. Le travail de police de proximité est un objet contrasté, en constante évolution et donc non standardisable. Aussi, son évaluation requiert-elle non pas une méthodologie mais des méthodologies adaptées aux configurations locales constamment renouvelées. Dans ce sens, elle constitue un véritable défi à l'évaluation.

84

Les certitudes

La polysémie de la notion de police de proximité

La question de l'évaluation de la police de proximité est d'abord à relier à l'histoire de la recherche sur la police et aux relations qui se sont nouées entre pouvoir politico-administratif et monde scientifique français. Dès les débuts des années 1980, des partenariats vont se mettre en place qui vont présider à la construction du concept même de police de proximité se situant au carrefour de deux volontés : une volonté de mener des recherches scientifiques sur l'institution policière et une volonté politique de réformer cette dernière.

On assiste d'abord à l'importation du concept de *community policing* au sein de cercles essentiellement

....

(1) Les conclusions générales présentées ici constituent une synthèse des recherches réalisées en France depuis vingt ans essentiellement financées par l'IHESI. Ces développements empruntent des éléments à la discussion générale de quatre équipes européennes engagées dans un programme Oisin-2 financé par la Commission Européenne en 2002-2003 et intitulé « Recherche d'une méthodologie commune d'évaluation des réformes en matière de police de proximité en Europe ». Nous remercions les deux chercheurs français du CERSA (CNRS - université Paris-II) Frédéric Ocqueteau et Dominique Monjardet pour leurs contributions et leurs interventions tout au long de ce projet.

....

(2) Pour toutes les productions sur la police et la justice dans les années 1980, cf. la base de données du CESDIP : <http://www.msh-reseau.prd.fr/> et les sommaires de la revue *Déviance et Société* ainsi que les premiers numéros de la revue *les Cahiers de la Sécurité Intérieure* et notamment le numéro de 1992 consacré aux systèmes policiers comparés.

scientifiques. Ces discussions ont pris corps dans une série de rencontres scientifiques organisées et animées par deux chercheurs pionniers dans les recherches françaises sur la police : René Lévy et Dominique Monjardet qui, de 1985 à 1990, assurent un séminaire dans le cadre du réseau européen Groupe européen de recherche sur les normativités (GERN). Pendant cette période de cinq ans, celui-ci a réuni périodiquement, pour une journée, les principaux chercheurs travaillant sur les questions policières en Europe. À notre connaissance, il n'existe pas véritablement de publication générale, mais beaucoup de débats ont donné lieu, après ces rencontres et discussions scientifiques, à des articles dans une série de revues criminologiques². Ce fut un lieu d'échange et de circulation de connaissances qui a été probablement important pour la diffusion du concept de *community policing*. À ces rencontres, il faut ajouter de nombreuses missions d'échanges scientifiques entre des chercheurs français comme D. Monjardet, F. Ocqueteau ou R. Lévy et des centres de recherches nord américains comme le CICC de Montréal et Jean-Paul Brodeur, le centre de Criminologie de Toronto et Clifford Shearing et Philipp Stenning ou des chercheurs comme Westley Skogan à Chicago. Il faut ici souligner le rôle de passeur de chercheurs comme Brodeur qui fut la tête de pont entre les recherches anglo-américaines sur le *policing* et notamment le *community policing* et l'espace scientifique français et plus spécialement le CESDIP/GERN et plus tard l'IHESI. Ces transferts de savoirs ne se sont pas effectués mécaniquement et il n'y a pas eu de «copiage aveugle». Tous les chercheurs travaillant sur la police et la justice en France sont allés confronter leur objet aux recherches américaines que ce soit D. Monjardet pour la police communautaire, F. Ocqueteau pour le *private policing* ou de jeunes chercheurs comme Hugues Lagrange ou S. Roché pour le sentiment d'insécurité.

Dans la marche de cette élaboration théorique naît une première traduction institutionnelle : rétrospectivement, ce qui ressemble le plus à la première élaboration d'un projet de police de proximité avant la réforme officielle et nationale de 1999, c'est une forme première de déclaration

doctrinale élaborée par la Fédération autonome des syndicats de police (FASP) en 1987 dans le cadre de son congrès annuel sur « Territorialisation et transparence ». La FASP, qui était alors le syndicat dominant avant d'imploser quelques années plus tard, joua un rôle essentiel de co-gestion des affaires policières avec les administrations centrales du ministère de l'Intérieur. Par cette position de partenaire obligé des destinées des policiers en France, elle a rempli un double rôle en participant, à la fois, à la construction d'un mode de gestion extrêmement corporatiste des conditions matérielles de travail des policiers mais, aussi et surtout, à l'élaboration d'une politique policière, qui trouva son expression à son congrès de 1987. Ceux qui rédigent le programme de la FASP à ce moment-là intègrent un triptyque composé des notions de « territorialisation ; partenariat ; transparence ». Pour être plus précis, ce n'est pas la FASP qui construit cette doctrine. Elle se contente de l'adopter. Celle-ci est rédigée par un petit groupe dont Jean-Marc Erbès, haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur, directeur de l'IHESI entre 1989 et 1993, est le *leader*³. On se trouve ici en face d'un exemple unique de liaison entre, *grosso modo*, un groupe de hauts fonctionnaires modernisateurs, une équipe d'intellectuels du CNRS qui, par ses travaux de traduction des classiques anglo-saxons naturalise les recherches sur les questions policières et des syndicats policiers réformateurs. Cette coalition de cause ne perdurera pas : immédiatement après la parution de ce rapport de 1987, la FASP commence à entrer en crise structurelle. Mais, un message fort reste : la revendication par le principal syndicat policier, très représentatif des gardiens et gradés (qui, à l'époque, étaient encore en fédération avec les commissaires) d'une volonté et d'un projet réformateur de la Police nationale. On trouve ici l'expression d'une volonté de mettre sur pied et d'engager une réforme d'ensemble, dont les linéaments, territorialisation, partenariat et projet de service, constitueront ultérieurement les piliers de la police de proximité.

Ce concept apparaît, en fait, comme la concrétisation institutionnelle d'une trilogie, discutée dans les années 1980, composée des notions de territorialisation, projet de

....

(3) Les rédacteurs de cette doctrine étaient Jean-Marc Erbès, premier directeur de l'IHESI en 1989, J.-J. Gleizal, professeur de Droit public à l'université de Grenoble, D. Monjardet, chercheur au CNRS et A. Sibille, commissaire et futur directeur de la formation régionale à l'IHESI.

••••

(4) DONZELOT (J.), *et. al.*, 1991.

••••

(5) JANKOWSKI (B.), 1993, p. 209-230.

service et diagnostic local de sécurité. La première notion donna lieu à la réforme avortée de la départementalisation en 1991 alors que le projet de service fut, lui, mis en œuvre en 1988 et le concept de diagnostic local de sécurité discuté entre l'IHESI et la DIV dès 1990⁴. On sait aussi, par les travaux de Barbara Jankowski⁵, que la notion de proximité commence à apparaître dans les discours officiels dans les années 1988-89, même si le terme « police de proximité » s'impose plus tard. En amont, dans les années 1983-84, pour qualifier le travail et les missions de la police urbaine qui relèvent de la police de proximité, on parle plutôt de lutte contre la petite délinquance avec, comme remède, des mesures comme l'intensification de la présence policière sur la voie publique et l'ilotage. À partir de 1988, on parle de plus en plus de « police au quotidien », de « sécurité dans la vie quotidienne » et de la nécessité, pour les services de police, de se rapprocher de la population. À cette époque, la police est conçue comme un outil de « proximité sociale » ou encore de « gestion de proximité ». On retrouve plus tard cette idée de co-production dans le Loi d'orientation et de programmation sur la sécurité de 1995, comme si le gouvernement et le ministre de l'Intérieur de l'époque, Charles Pasqua, avaient souhaité officialiser ce concept avant les élections présidentielles de 1995. Ces trois notions de projet de service, territorialisation et diagnostic d'une situation locale s'incarnent dans les programmes des Contrats locaux de sécurité en 1997 et de police de proximité en 1999 après l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1997.

La police de proximité est donc dès l'origine de son importation une traduction aléatoire de la notion de « *community policing* ». Cette forme doctrinale peut désigner des pratiques policières très différentes en réalité, pouvant aller d'une police répressive sur le mode « tolérance zéro » à une police très axée sur les techniques de prévention et de relation avec des publics. Il convient de prendre en compte cette palette de définitions avant d'engager toute évaluation de l'impact potentiel d'une stratégie dite de police de proximité sur un territoire donné. Comme expression remarquable de cette indétermination, il n'existe

aucun consensus, que ce soit chez les intellectuels, les policiers, ou les politiques sur la signification du mot «proximité» ou, plus largement du verbe «rapprocher». «Rapprocher» signifie-t-il, rendre la police plus accessible au citoyen et attentive aux problèmes que ce dernier rencontre? Ou bien «rapprocher» revêt-il un sens plus sophistiqué: le policier deviendrait non pas simplement un mandataire mais un travailleur du savoir et un spécialiste de son territoire qu'il analyserait précisément pour engager une politique policière avec d'autres partenaires⁶. Ainsi, pour bien faire, avant toute évaluation, il convient de mettre à plat la définition pratique de la stratégie policière à évaluer en recensant précisément les techniques professionnelles réellement mises en œuvre. Cela implique nécessairement que l'évaluateur dépasse les représentations classiques et notamment professionnelles de la police de proximité. En effet, les policiers ont globalement tendance à valoriser le plus naturellement du monde un supposé «vrai travail policier» (la répression des actes délictueux) et à dévaloriser un «faux travail policier» (la prévention, le «social»). L'évaluateur ne peut rester prisonnier de ce manichéisme structurant les représentations professionnelles policières de la dite police de proximité. Moyennant quoi, le passage par le terrain doit nous aider à saisir précisément la définition locale de la police de proximité en soulignant la tonalité plus ou moins répressive qui lui est donnée.

Un rapport, écrit par un spécialiste de l'ilotage policier, illustre déjà ce dilemme en dressant pour l'IHESI une nouvelle réflexion sur la police de proximité, à partir de l'observation de trois commissariats couvrant des communes choisies par la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP) dans le département de l'Essonne à l'automne 1998: Grigny, Les-Ulises, Sainte-Geneviève-des-Bois, un an avant le lancement de la réforme des commissariats territorialisés de 1999, période profondément affectée par des innovations organisationnelles permettant à l'auteur de définir une «institution en mouvement»⁷. Dans ce travail, Christian Mouhanna observa plusieurs modalités vécues d'ilotage, qui demeurent en 1998 encore la seule concrétisation réelle

....

(6) Jean-Paul Brodeur a souligné la confusion qu'induit une traduction trop générale du concept de *community policing*: on confond souvent *community policing* et *problem solving policing* qui sont deux philosophies policières très différentes in BRODEUR (J.-P.), 2003, p. 206.

....

(7) MOUHANNA (C.), 1999; MOUHANNA (C.), 2000.

de la « police de proximité » au sein de laquelle seule une minorité de policiers vivait la fonction comme une vocation, à partir d'un savoir particulier hérité des sages. Or, faute d'être très valorisé par l'institution au moment de l'observation (le volontariat passe dans l'institution largement pour suspect), l'ilotage retrouverait un second souffle dans sa réorientation judiciaire (la remontée d'informations de caractère pénal deviendrait plus systématique) et serait beaucoup plus recherché. L'auteur montra, ensuite, comment la police de proximité demeurerait une fonction fragilisée par l'écart existant entre la représentation idéale d'une fonction difficile à mettre en œuvre concrètement et les discours nationaux et les réformes à son sujet. Au-delà des critiques nombreuses que l'on pouvait lui faire, cette demande populaire de proximité de la police exprimait un besoin de « normalité policière » incarnée par les ilotiers. Mais, cette « demande sociale » restait ambivalente : on souhaitait disposer de la police comme d'un recours, donc d'une police constituée par des gens sachant écouter (mais pas écouter n'importe qui, et notamment les jeunes), autrement dit, capable de gérer des sentiments. Or, les ilotiers ne veulent pas assumer ce rôle. Alors qu'on essaie de traduire dans les faits la composante judiciaire de leur action (telles les Unités de traitement judiciaire en temps réel – UTJTR), plus personne ne s'imposerait parmi les ilotiers comme véritable « juge de paix ».

Les dangers d'un management par le « chiffre »

Toutes les recherches menées en France depuis les années 1980 montrent que les hiérarchies policières locales et centrales se fondent quasi exclusivement sur la statistique policière enregistrée pour prouver l'efficacité de leur service à leurs supérieurs respectifs, et que les fonctionnaires eux aussi attachent beaucoup d'importance à cette forme très limitée d'évaluation du travail policier. L'hypothèse de l'inefficacité de la police s'appuie d'ailleurs souvent sur les chiffres de la délinquance. Moyennant quoi,

on démontrerait l'inertie bureaucratique par le décalage entre la criminalité enregistrée et celle déclarée par d'autres moyens d'enquêtes tels que les sondages, les enquêtes de délinquance auto-reportée ou les enquêtes de victimation (le fameux chiffre noir de la délinquance démontrerait la faible productivité de la police, les statistiques de la délinquance correspondant en fait à la production des organisations policières). En premier lieu, s'agissant des techniques de comptage des délinquances par la police, criminologues et spécialistes des statistiques de la délinquance n'oublent jamais d'étudier les logiques de travail des organisations policières et leurs secrets de fabrication. Les travaux du CESDIP en France notamment ont toujours pris en compte les pièges des pratiques professionnelles de comptage et d'enregistrement des délinquances. De plus, ces travaux montrent qu'aucune corrélation ne peut être établie sérieusement entre enregistrement des délinquances et criminalité réelle. Établir un lien entre comptages policiers et mesures réelles suppose de nombreux ajustements méthodologiques lourds et compliqués nécessitant des croisements de sources⁸. Ensuite, c'est une chose de bien mesurer le crime, cela en est une autre de mesurer la performance de la police à partir de ces comptabilisations. Certaines hypothèses, notamment quantitatives, ont été massivement écartées par les nombreuses méta-évaluations des programmes de prévention de la criminalité engagés dans le monde anglo-saxon (*cf.* encadré ci-contre, en particulier les points 1 et 2)⁹.

Ces recherches anglo-saxonnes ont ainsi montré que les variations du sentiment de sécurité était indépendantes des fluctuations des courbes des taux d'élucidation des crimes. En effet, il paraît établi que la croissance de ce sentiment de sécurité des populations est un objectif qui ne peut être atteint que par des modes d'intervention différant de la répression ordinaire¹⁰. C'est pourquoi, l'évaluation du « succès » de ces nouvelles formes de police passe plutôt par la résolution de l'équation « répression/prévention » sous peine de tomber dans l'erreur suivante: contrairement aux autres formes de police, la police de proximité travaille sur

....
(8) ROBERT (PH.) *et. al.*, 1999, p. 255-294.

....
(9) JORDAN (P.), 1998, p. 63-82.

....
(10) BRODEUR (J.-P.), 2003, *op. cit.*, p. 123.

STRATÉGIES POSSIBLES DE LA POLICE POUR RÉDUIRE LA CRIMINALITÉ

Stratégie	Hypothèse sous-jacente	Résumé des recherches effectuées à partir de l'hypothèse sous-jacente
1. Augmentation des effectifs de police	Plus une municipalité emploie de policiers, moins la criminalité est importante.	L'impact du nombre des policiers reste indéterminé.
2. Patrouille au hasard	Plus les patrouilles sont menées sur des itinéraires aléatoires dans une ville et plus la police, perçue comme omniprésente, empêchera la criminalité dans les lieux publics.	Inefficace.
3. Utilisation accrue du pouvoir d'arrestation des policiers	Plus la police répond par des arrestations aux actes signalés ou observés de délinquance de toutes sortes, moins la criminalité est importante.	Efficace pour certains cas de violence conjugale; contre-productif pour les mineurs.
4. Le contact avec la communauté au sens large	Plus les contacts entre la police et les citoyens sont en nombre et en qualité, moins la criminalité est importante.	Généralement inefficace sauf lorsque l'objectif est de renforcer la «légitimité» de la police auprès de la population.
5. Les contacts informels avec les enfants	Les contacts informels entre la police et les enfants dissuaderont les délinquants potentiels d'enfreindre la loi.	Généralement inefficace.
6. Les réponses rapides aux appels en urgence	Plus le trajet de la police entre son lieu d'affectation et le lieu du crime est court, moins la criminalité sera importante.	Résultats partagés. Une étude aux États-Unis juge cette mesure inefficace tandis qu'au Royaume-Uni, une autre étude considère qu'elle peut induire une amélioration marginale en ce qui concerne la résolution des cambriolages.
7. Le ciblage des crimes et des criminels les plus graves	Plus le taux d'arrestation par la police pour les délinquants sérieux et pour les principaux délits est élevé, moins le taux de criminalité grave ou violente est élevé.	Le ciblage des délinquants récidivistes semble intéressant, mais le ciblage des marchés de la drogue est moins efficace.
8. L'affectation des patrouilles à des lieux précis	Plus les patrouilles de police se concentrent précisément sur les lieux et les moments où l'activité criminelle est à son point culminant, moins il y aura de criminalité aux lieux et moments considérés.	D'après les États-Unis, cette stratégie est efficace pour régler les problèmes à l'échelon local.
9. Le ciblage des victimes à répétition	On peut réduire la criminalité en protégeant les victimes contre de nouveaux actes criminels.	Les recherches au Royaume-Uni indiquent que cette mesure peut affecter de manière significative certains types de criminalité.
10. La collaboration entre les différents organismes	La police peut prévenir la criminalité en travaillant en partenariat avec d'autres organismes ou en fournissant des renseignements à d'autres organismes, principalement les autorités locales mais aussi, peut-être, afin de fournir des données dans le cadre de l'effort national de lutte contre la criminalité, en œuvrant avec le ministère de l'Environnement, du transport et des régions (DETR) ainsi qu'avec le ministère de l'Éducation (DFEE).	D'après le Royaume-Uni, il pourrait s'agir là d'un mode de fonctionnement très utile de la police.
11. Une action de la police adaptée aux problèmes rencontrés	Si la police pouvait identifier des modes de criminalité spécifiques et analyser les problèmes sous-jacents dans la communauté, elle pourrait être plus à même de trouver des solutions pour réduire le nombre d'actes criminels.	Dans ses grandes lignes, cette approche rationnelle a été testée sur une petite échelle, mais une évaluation formelle de son impact sur la criminalité devrait être mise en œuvre sur une plus grande échelle.

Source : Jordan (P.), «Effective policing strategies for reducing crime», in Goldblatt (P.), Lewis (C.) (eds), *Reducing offending: an assesment of research evidence on ways of dealing with offending behaviour*, Home Office Research Study 187, London, Home Office, p. 65-66.

le diffus, et doit répondre à une « demande sociale » souvent contradictoire. La quantification de son action n'est donc pas réductible à son chiffre d'interpellations ou de faits constatés. Ces derniers, au contraire, auront tendance à augmenter du fait d'une présence policière accentuée sur le territoire. Pour autant, en nous référant aux analyses de F. Ocqueteau¹¹, on sait que les indicateurs de l'action préventive de la police ne sont pas faciles à penser et à mettre en œuvre. En effet, la police ne sait pas vraiment ce qu'une action de prévention a évité comme déviance ou délit, et cela, à la grande différence des organisations de sécurité privée par exemple qui contrôlent de façon rigoureuse le territoire circonscrit attribué à leur organisation. On en est donc réduit à spéculer sur l'efficacité de la prévention générale sans véritablement réussir à en démontrer l'impact à l'aide d'indicateurs suffisamment précis.

Prenons l'exemple d'une baisse tendancielle des signalements d'un délit ou d'un crime. Ce fait peut faire l'objet d'interprétations différentes : nous serions soit témoins d'une réelle baisse de satisfaction du public à l'égard de la police (puisque en bonne logique une hausse de satisfaction devrait plutôt se traduire par une hausse des faits signalés et rapportés) ou bien d'une prise en charge par d'autres acteurs publics et privés de régulation¹². Cette conclusion suppose de ne pas trouver des indicateurs de performance dans le seul fonctionnement policier : l'évaluation d'une performance de police de proximité ne doit pas mobiliser exclusivement des critères endogènes à cette institution. Sous peine d'ailleurs d'être contraint et forcé de prendre en compte ce paradoxe : la police de proximité censée rassurer les personnes doit faire face à une augmentation de la délinquance enregistrée. En effet, la forme de police de proximité, si elle est efficace, doit provoquer mécaniquement une augmentation substantielle de l'enregistrement de procès verbaux et donc entraîner une montée significative de la criminalité enregistrée basée sur un enregistrement des plaintes alors que l'on cherchait le contraire. Ce n'est donc pas le moindre des effets pervers de cette « police » : rassurer les citoyens en augmentant les chiffres de la délinquance. C'est pourquoi, une évaluation devrait identifier

....

(11) OCQUETEAU (F.), 2001 ; 2003.

....

(12) OCQUETEAU (F.), *et al.*, 1998, p. 69-85.

des indicateurs extérieurs à l'institution policière se trouvant notamment dans les partenariats entre la police et d'autres acteurs publics ou privés. À défaut, une évaluation qui ne prendrait en compte que les chiffres émis par la police laisserait la porte ouverte aux mécanismes classiques caractérisant les administrations policières livrées à elles-mêmes.

Les deux significations de la notion d'impact

Pour résumer cette idée en une formule simple, on pourrait dire qu'il est impossible d'évaluer « dans le vide ». Ainsi, beaucoup de recherches ont montré que les différentes politiques de proximité locales ou nationales ont pu apparaître, par de nombreux aspects, trop généralistes voire équivoques. Ainsi, il n'existe aucune équation entre réforme et impact d'une réforme sur un territoire donné. C'est d'ailleurs un enseignement que l'on peut tirer de la sociologie de l'action organisée. Un changement radical décrété qui plus est par une instance nationale ne produit pas mécaniquement un changement concret des pratiques. Ce serait plutôt le contraire qui aurait tendance à se produire : les réformes engagées suite à des situations de crise ne résoudraient pas forcément les problèmes. Les enjeux secondaires (rémunérations, statuts, gains professionnels,...) l'emporteraient sur les enjeux de fond à savoir la résolution des causes de la crise ou du malaise. Les acteurs cristallisent leurs énergies autour de la négociation sur ces questions secondaires à défaut de cadre précis et de motivations pour engager un changement profond les dépassant. Ces observations ont des conséquences méthodologiques : la mesure d'un impact éventuel d'une stratégie policière axée sur la proximité passe par un élargissement dynamique de cette notion d'impact en deux temps :

- lorsque l'on prétend mesurer quelque chose, il faut d'abord se poser la question de savoir si cela change réellement quelque chose au sein même de l'institution

policrière (va t-on au-delà d'un simple aménagement de l'organigramme du commissariat et d'une demande de moyens humains et matériels supplémentaires?) avant de mesurer l'impact éventuel sur l'environnement. Cela revient à poser les questions suivantes : le programme engagé est-il seulement un toilettage de l'organisation sans effets réels sur les modes de fonctionnement? Ou bien, à l'inverse, le programme annoncé modifie-t-il réellement les organisations et prévoit-il des objectifs nouveaux en rupture avec ce qui était fait auparavant? De même, assiste-t-on réellement à un changement dans les manières de faire des policiers, ces derniers se montrant motivés et convaincus par les objectifs nouveaux assignés à leur unité? Les indicateurs de réalisation (ou *process*) mobilisables doivent mesurer le degré de réalisation d'un programme de police de proximité et répondre aux questions suivantes : les acteurs impliqués, et principalement les policiers, se sentent-ils motivés et s'investissent-ils dans la réalisation du programme? Quels sont les policiers qui se mobilisent le plus et ces derniers sont-ils capables par leur position dans l'institution de convaincre les autres policiers plus sceptiques sur l'intérêt du programme? Ces acteurs pivots de la réussite d'un projet local de police de proximité vont-ils être récompensés de leur investissement? Des procédures de concertation et d'échanges permettant de recueillir les critiques et les observations des policiers concernés ont-elles été prévues en cours de réforme?

- Ensuite, si une réforme a entraîné des changements significatifs dans l'institution policière, la mesure de l'impact d'un programme doit partir des objectifs clairs que les partenaires policiers et non policiers s'assignent sur un territoire particulier. Ce sont dans ces expériences de partages de connaissances sur les insécurités locales que l'on trouve les procédés les plus concluants. Des problèmes comme les nuisances sonores, les dégradations ou les micro-violences peuvent servir de catégories très fructueuses pour monter des programmes

♦♦♦♦

(13) O CQUETEAU (F.) et alii, 2002.

locaux et les évaluer à partir d'objectifs suffisamment bien définis pour être réalisables et mesurables objectivement par les acteurs locaux eux-mêmes qui s'entendront sur le résultat de l'évaluation¹³ en faisant dire autre chose aux données policières. Ces données recensées puis traitées collégialement au sein d'enceintes locales actives (et non simplement formelles et rituelles) peuvent renseigner les acteurs locaux sur l'importance de désordres et d'insécurité que les statistiques policières classiques prennent peu et mal en compte. C'est en tout cas dans ce champ des nuisances, désordres et micro-agressions verbales notamment que se trouvent les chantiers les plus importants des politiques policières à venir. La réforme de la police de proximité de 1999 s'inscrivait d'ailleurs dans l'esprit des réformateurs dans la continuité de la réforme des Contrats locaux de sécurité lancée en octobre 1997. Ainsi, la mise en place de commissariats territorialisés devait s'appuyer sur le diagnostic réalisé dans le cadre du CLS. Il n'en fut néanmoins rien pour l'ensemble des projets policiers présentés qui furent établis en toute autonomie et découplage avec les Contrats locaux de sécurité selon des logiques essentiellement policières.

95

Le brouillard de la notion de « bonnes pratiques » en matière de police de proximité

La réussite d'un programme de police de proximité implique le dépassement des déclarations d'intention, des cadres flous de doctrines souvent généralistes pour favoriser la diffusion de savoir-faire spécifiques, de techniques professionnelles innovantes met tant en œuvre des principes d'action généraux. En effet, dans toute stratégie nationale ou locale de police de proximité, la première phase est consacrée le plus souvent à l'élaboration doctrinale. Pour la réforme de 1999, une doctrine d'emploi a été élaborée. Elle reposait sur cinq modes d'action fondamentaux destinés à

instaurer une relation de confiance entre la police et la population, prendre en compte ses besoins effectifs et lutter avec efficacité contre l'insécurité au quotidien.

- 1) En premier lieu, la police de proximité était fondée sur la territorialisation.
- 2) En deuxième lieu, la police de proximité devait être en contact permanent avec la population, ce qui se traduit notamment par un partenariat actif avec tous les acteurs de la sécurité, partenariat dont le contrat local de sécurité est le cadre par excellence.
- 3) En troisième lieu, le policier de proximité exerçait sur son territoire la plénitude des missions de police, y compris de police judiciaire. Il était polyvalent et non enfermé ou contraint par une spécialisation.
- 4) Quatrième mode d'action : la responsabilisation des fonctionnaires. À chaque secteur et quartier correspondait un responsable policier bien identifié, chef d'une équipe compétente sur le territoire considéré.
- 5) Enfin, le service rendu à la population et son amélioration devaient guider l'organisation du service et les missions à traiter au plus près des habitants : devait notamment être assurée une meilleure prise en compte des victimes et des personnes fragilisées ou en difficulté ¹⁴.

....
(14) Ministère de l'Intérieur, Direction Centrale de la Sécurité Publique, 1999.

Ainsi définie, cette doctrine a été diffusée en direction des niveaux hiérarchiques inférieurs en espérant que ces injonctions se traduisent par des effets sur les organisations policières. Enfin, l'institution policière centrale accompagna cette diffusion interne du corps de la doctrine d'une série d'outils et de pratiques opérationnelles censées incarner les principes généraux de la réforme. Ce que l'on peut constater dans les expériences françaises et en particulier avec la réforme dite de police de proximité de 1999, c'est la prolixité infinie sur la doctrine dont ont fait montre les services centraux de la sécurité publique, les efforts considérables mis en œuvre pour adapter l'organisation aux besoins de la réforme et l'incertitude qui a accompagné ce que l'on désigne parfois par « bonnes pratiques » dans une acception la plus technocratique mais qui relève simplement des techniques professionnelles policières. Pourtant, on serait amené à penser que la doctrine n'est pas une fin en soi et que ce cadre d'emploi est naturellement voué à subir des distorsions dans la réalité. Ainsi, si cette doctrine ne définit pas le contenu précis des pratiques devant accompagner sa mise en œuvre, elle restera lettre morte.

♦♦♦♦

(15) À titre d'exemple, une recherche menée en 2000 pour l'IHESI a dégagé sept « principes d'efficacité » autour desquels se structurent ou devraient se structurer les pratiques et les savoir-faire des policiers de proximité. Au-delà de l'énoncé normatif de ces règles de bonne conduite reste en suspens et jamais réellement explicitée la question réelle de ce que peut bien signifier une « bonne pratique » de police de proximité et surtout les conditions de transmission de ces savoir-faire de génération en génération sur un même lieu. Cf. TIÉVANT (S.), 2000.

- 1- gérer un processus dynamique,
- 2- agir de l'intérieur pour rétablir un fonctionnement social,
- 3- gagner l'appui des différentes composantes de la société locale,
- 4- développer une intelligence collective avec les acteurs de terrain,
- 5- mettre en convergence et tirer parti de la complémentarité des compétences spécialisées,
- 6- adapter les techniques de police au terrain et à la stratégie,
- 7- travailler dans une logique proactive pour pouvoir anticiper et innover.

[NDA : Les points présentés sont tirés de la synthèse de l'auteur].

♦♦♦♦

(16) FRIEDBERG (E.), 1993, p. 57-59.

Les services de police concernés se contenteront le plus logiquement du monde de répondre de manière procédurale aux injonctions d'un commandement hiérarchique fonctionnant par décrets. On trouvera ainsi des unités de police dociles à la commande du haut demandant : « *Qu'est-ce que vous voulez que l'on fasse ? Nous le ferons.* » Or, en reprenant les leçons de la sociologie des organisations notamment policières, ce qui fait systématiquement défaut lorsqu'on a mis toute son énergie dans la production de la doctrine et des organigrammes, c'est la mise en œuvre forcément lente, longue et difficile, des outils professionnels, c'est-à-dire des compétences et des savoir-faire qui vont avec. Ces derniers traduisent la doctrine et l'organisation, le projet, etc., dans des pratiques professionnelles transmissibles, assimilables, assignables, validables, contrôlables.¹⁵ En ce qui concerne l'opérationnalité de la transmission, il s'agit de prendre en compte le fait que, si la doctrine d'emploi de la police de proximité a été établie, les savoir-faire sur le terrain ne sont pas, eux, stabilisés : ils sont en émergence, à l'état d'expérimentation. Selon Sophie Tiévant, il faudrait, au moins dans un premier temps, que le dispositif de formation s'alimente à la matière vivante, à l'actualité de ce qui se passe sur le terrain et des progrès qui y sont réalisés. Cela suppose la mise en place de moyens adaptés pour capitaliser en permanence l'expérience et la transmettre en faisant appel aux acteurs du terrain.

La résistance au changement : une notion trompeuse

De nombreux travaux déjà anciens de sociologie des organisations ont souligné la complexité de la notion d'organisation¹⁶. Ces derniers ont mis en évidence la multiplicité des motivations des acteurs de ces organisations qui ne se laissent pas facilement instrumentalisés en particulier par des objectifs et des buts définis en dehors de l'organisation. C'est ici qu'interviennent les limites des approches unitaires et holistes des organisations. Les aspirations multiples et contradictoires des acteurs entrent

en conflit avec des rationalités économiques édictées par l'extérieur et notamment cette fameuse culture du résultat. Les acteurs organisent un système de règles informelles qui leur permette d'accepter les injonctions et surtout de les appliquer. Ces processus d'endogénéisation des buts font que ces organisations ne sont pas des caisses enregistreuses passives des ordres et injonctions des hiérarchies. Ce sont ces phénomènes de traductions et de retraductions des normes qu'il faut dès lors éclairer. Ainsi, l'échec d'une stratégie de police de proximité est souvent attribué à une présumée hostilité de la base policière composée des soutiens de l'action publique : vieux débat s'il en est qui traverse toute la sociologie et notamment celle qui se propose d'évaluer le crime. Quand on y regarde de plus près, on s'aperçoit que la notion de résistance au changement agit comme un véritable implicite dans l'évaluation – et l'évaluation policière notamment – qui n'en est pas moins un impensé et un préjugé agissant puissamment dans toutes les études administratives et scientifiques se proposant de mesurer l'activité de la police. Par exemple, quand un évaluateur vient commandité par une instance centrale comme une Inspection générale de l'administration, et observe que « *cela ne marche pas* », il aura naturellement tendance à diagnostiquer une résistance des policiers de base sans envisager, un instant, que les policiers de proximité « évalués » peuvent avoir des raisons légitimes de ne pas adhérer au programme qui leur est proposé. En effet, certains acteurs ont des raisons objectives, tout à fait recevables, de dire : « *Je ne comprends rien à cette doctrine ; elle est mal ficelée ; et puis, les réformes il y en a par dessus la tête !* » L'évaluateur d'une stratégie de police de proximité doit toujours prendre en compte les facteurs de résistance et tenter de les expliquer. En effet, les policiers peuvent légitimement considérer qu'une réforme ou un projet sont mal expliqués, péchant par un manque d'accompagnement pédagogique notamment en ce qui concerne les pratiques professionnelles. Ajouté à cela, les présentations d'une réforme de police peuvent laisser croire qu'elles dissimulent une lubie réformatrice de la part des supérieurs, ou un jugement négatif sur tout ce qui a été entrepris par

♦♦♦♦

(17) Notons que la Police nationale a connu en dix ans d'importantes réformes présentées chaque fois comme autant de révolutions culturelles (départementalisation, réforme des corps et carrières en 1995, réforme du Code Pénal et de la présomption d'innocence, réforme des Contrats Locaux de Sécurité, réforme de police de proximité en 1999...), sans compter les incessants ajustements juridiques.

le passé. Les réformes s'accumulent et deviennent quasiment un enjeu autonome de l'administration policière quels que soient les résultats et les mesures des succès ou des échecs¹⁷. Les conditions sont créées, pour ainsi dire, pour pérenniser une forme de pessimisme corporatif traversant d'ailleurs les générations de policiers et inculqués aux plus jeunes par les anciens. Moyennant quoi, l'évaluateur subit un véritable test de cohérence de la part du policier évalué qui peut légitimement invoquer une saturation et une incohérence des projets de son institution.

Les incertitudes constitutives

La boîte noire policière : les conditions de réception d'une réforme de police de proximité

99

♦♦♦♦

(18) MONJARDET (D.), 1996, p. 198 à 229 (plus particulièrement p. 218 et suiv.).

Pour commencer, il convient de rappeler les acquis de la sociologie du travail policier et plus particulièrement les savoirs sur la question des conditions de l'introduction du changement dans les organisations policières. Pour la France, on dispose de connaissances sur l'histoire des réformes policières en France grâce aux travaux menés par Dominique Monjardet. Dans *Ce que fait la police*¹⁸, on trouve un exposé minutieux de deux processus qui ont des effets directs sur la conduite du changement dans les appareils policiers : *l'incertitude* et *l'involution des buts*. D'abord, une relation d'incertitude traverse la machine policière dans son ensemble. Sans entrer dans les détails de la démonstration, disons que cet auteur élargit la notion introduite par Brodeur de *chèque en gris*. Ce dernier, en effet, nous dit que les mandats qui sont donnés à la police prennent la forme d'un chèque en gris, les deux parties (police, politique) se protégeant en établissant la base d'un litige sans fin. D. Monjardet propose d'élargir cette notion en disant que ce n'est pas uniquement une obsession de la

couverture qui anime les deux parties mais que nous sommes en face d'un mécanisme plus structurel résidant dans la tension entre obligation de moyens et attente de résultats. Ensuite, le processus d'involution des buts cache un phénomène de politisation entendu comme la tendance dans tout appareil défini comme instrumental, donc encadré par des objectifs et des moyens, à tenter de se ressaisir de la détermination des objectifs et des moyens, à redéfinir en son sein les buts légitimes et les moyens prescrits, à l'appréhender lui-même comme l'objet et la fin de son activité (détournement d'une activité prescrite). Une autre conclusion s'impose à la lecture des résultats des principaux chantiers de réforme engagés dans les années 1980¹⁹ : la réforme de police est acceptée dans la mesure où elle accroît les ressources de l'organisation et/ou elle renforce le statut professionnel des policiers ; elle est déjouée ou rejetée dès qu'elle menace l'équilibre précaire établi entre la profession et l'organisation, c'est à dire dès qu'elle menace de déstabiliser le système de décision interne. De plus, quand le changement est prescrit par le haut, il ne pénètre l'organisation que s'il reçoit l'adhésion de la profession²⁰

Les recherches menées au début des années 1990 relevaient aussi l'importance de la qualité du climat policier pour la « réussite » ou « l'échec » d'une réforme policière²¹ : il n'est ainsi pas facile pour un effectif réduit de policiers « convaincus » de la légitimité du changement de faire face au défi lancé par une nouvelle stratégie policière. De plus, les raisons qui poussent certains à ne pas s'investir dans leurs tâches professionnelles ne découlent pas uniquement du poids des contraintes psychiques. Les trajectoires sociales de chacun expliquent aussi ces attitudes différentes. Ceux qui sont issus de quartiers difficiles et pour qui la fonction de policier représente une mission sociale auront tendance à plus s'investir que ceux qui sont entrés dans la police pour éviter le chômage ou trouver des conditions de travail moins pénibles qu'à l'usine. Enfin, la compétition entre corps engendrée par le besoin de « faire du chiffre » expliquait, pour une part, les difficultés

....
(19) MONJARDET (D.), 1996, *op. cit.*, p 222.

....
(20) *Ibid*, p 229.

....
(21) CUHNA (M.), *et. al.*, 1991.

....
(22 KATANE (D.), 2002.

d'intégration rencontrées par les policiers ilotiers ayant choisi cette voie par vocation. Ils se sentaient marginaux et endécalage par rapport au reste du commissariat, plus soucieux de développer une répression intelligente que de penser à la prévention. Celle-ci ne semblait pas faire partie intégrante du travail de policier, dans la mesure où les activités de prévention ne sont pas clairement quantifiées et donc pas prises en compte dans l'évaluation hiérarchique. Plus récemment, David Katane²² a réalisé une analyse différentielle des organisations, du travail et des expériences des policiers de proximité de deux villes : Gargès-les-Gonesses et Nîmes. Pour lui, la territorialisation est le fait observable le plus explicite et le plus notoire de la réforme de police de proximité de 1999. Cette restructuration de l'espace policier s'accompagne d'un réaménagement du temps policier. Toutefois, ces changements importants ne semblent pas jouer dans le plus ou moins grand travail de rapprochement avec la population. De même, il est difficile de faire dire aux policiers ce qui distingue cette nouvelle organisation de l'ancienne. Opaque, l'organisation reste largement insondable. L'organisation policière locale fonctionne toujours sans schéma clair et ordonné. Cela ne signifie pas pour autant qu'elle est dysfonctionnelle. Elle fonctionne dans la coordination des actions mais l'observateur ne peut dessiner un schéma général. Les récompenses sociales et symboliques attribuées rapidement aux meilleurs éléments des sites pilotes ont pu éloigner de leur poste des personnes fortement motivées. Tant que la police de proximité restera la marche menant à des services plus prestigieux, cela démontrera aux populations que les logiques des institutions publiques ne sont pas assujetties aux attentes sociales mais à leur fonctionnement interne. Pour exemple, il a fallu attendre quatre mois à Gargès pour voir un nouveau commissaire arriver avec en prime un sous-effectif criant rendant impossible toute continuité de la mise en œuvre de la réforme. Au total, cette réforme de 1999 aurait eu un effet démultiplicateur des logiques conflictuelles au sein des organisations, entre policiers du bas et officiers, entre organisations locales et nationales et entre organisations

nationales. Sur un autre plan, S. Tiévant rappelle le rôle décisif de l'encadrement intermédiaire et supérieur²³ : l'efficacité d'une réforme est directement dépendante de formes adaptées de management et d'organisation du travail. Il est donc tout à fait stratégique de ne pas limiter la formation à la police de proximité aux seuls effectifs de la base mais de l'élargir à l'ensemble des niveaux d'encadrement.

....
(23) TIÉVANT (S.), 2000,
op. cit.

Le contexte politique de l'évaluation

La deuxième grande source d'incertitude planant sur l'évaluation est l'environnement politique d'une réforme policière. Il est indéniable que le politique (local ou national) pèse de tout son poids sur la politique (locale ou nationale) d'évaluation d'une réforme ou d'une stratégie policière tant les résultats de ces dernières ont un impact sur le politique lui-même. Même si l'influence de cette variable n'est pas réellement quantifiable, l'évaluateur doit pourtant la prendre en compte dans son travail. Il doit le faire en amont, lorsque les objectifs d'une stratégie sont exposés et, en aval, quand les résultats sont présentés, moment crucial où se définit le « succès » ou l'« échec »²⁴.

....
(24) FERRET (J.), 2002, p. 7-17.

En amont : les critères de choix des sites expérimentaux et le niveau d'élaboration du projet local

Selon la doctrine officielle, chaque phase de mise en œuvre de la réforme de police de proximité débutant en 1999 (une phase d'expérimentation sur cinq sites, et une phase de généralisation progressive sur l'ensemble du territoire, l'ensemble du territoire devant être définitivement couvert en 2002) concernait une dizaine de millions d'habitants. Trois critères ont été pris en compte pour procéder au choix des circonscriptions retenues pour la première phase d'expérimentation et ensuite de généralisation :

- la priorité donnée aux départements très sensibles, conformément aux orientations gouvernementales de l'époque en matière de sécurité;

- l'extension en priorité aux circonscriptions entières qui en faisaient partiellement l'objet pour un quartier ou un secteur d'expérimentation donné;
- la prise en considération d'une politique partenariale de sécurité dynamique au travers de l'existence d'un ou plusieurs contrats locaux de sécurité.

Officieusement, les critères de sélection ont obéi à des logiques tout à fait singulières. Ce que l'on peut dire, rétrospectivement, c'est que la sélection en amont d'un site expérimental n'est pas un enjeu neutre. Il convient par exemple pour un directeur départemental de la sécurité publique de se « battre » pour obtenir une telle expérimentation synonyme de publicité nationale (« *nous avons été choisi comme site expérimental* ») et d'attribution de moyens humains et matériels supplémentaires. Ce label « expérimental » a son importance. Il accrédite le commissariat du sceau de *territoire élu* de la Direction centrale de la sécurité publique; on pourrait aller jusqu'à dire que les résultats de l'évaluation sont déjà connus dès le départ puisque si le site est choisi, c'est qu'il aura vocation à « vendre » et présenter officiellement le modèle, revêtir les formes d'un laboratoire que l'on fait visiter à la presse, aux partenaires et à des professionnels étrangers. Cette dimension n'est pas anodine pour la question évaluative. Une stratégie réformatrice comprend toujours des laboratoires, des sites expérimentaux affectés à la présentation officielle de la réforme. Nous aurions là un point faible des réformes publiques françaises: l'incapacité à généraliser des expérimentations qui durent. Reste à savoir si cette stratégie n'est pas consciente et ne révèle pas une volonté d'enchaîner des réformes vouées à rester à l'état de chantiers. Il est d'ailleurs des lieux spécialisés dans ce genre d'opérations. Nous pensons notamment à une ville de 50 000 habitants, chef-lieu de département au nord de Paris, qui fut le théâtre d'une des premières signatures de Contrat local de sécurité en 1998 après avoir reçu la première visite de la toute nouvelle *Cellule Ingénierie de l'IHESI* (créée en décembre 1997 pour constituer une offre publique d'expertise pour les villes ayant à réaliser des diagnostics

locaux de sécurité) et fut ensuite site expérimental de la réforme police de proximité en 1999. On pourrait citer un autre exemple: choisie pour faire partie de la seconde vague de sites c'est une ville, chef-lieu de département dont le préfet n'était autre que l'ancien Directeur général de la Police nationale, l'opposant au maire, une figure politique nationale du pouvoir alors en place, cette ville se situant non loin d'une autre dont le maire n'était autre que le ministre de l'Intérieur de l'époque. Inutile de préciser qu'un tel ordre politico-administratif local conditionne d'abord le choix du site et par la suite les conclusions de l'évaluation. Pour ce que nous en savons de par notre position privilégiée, la sélection des sites expérimentaux a été l'objet de négociations internes au ministère de l'Intérieur, pour parler que l'évaluateur doit prendre en compte dans son travail. De plus, les zones à évaluer et l'ouverture des terrains pour les sociologues sont déterminées par la hiérarchie policière elle-même. Il est donc impératif pour celui qui se voit confier cette mission d'observation *in situ* de se poser la question de savoir pourquoi ces terrains et pas d'autres? En général, il y a fort à parier que cette sélection officielle réponde à des critères implicites complexes qu'ils soient locaux ou nationaux. Au final, cela revient à se poser la question: que nous donne-t-on à voir et pourquoi? L'ensemble des réponses à ces questions détermine *in fine* les résultats d'une évaluation.

Lors de nos observations de terrain pendant la mise en place de la réforme de 1999, nous avons éprouvé le sentiment que le sociologue mis en position d'évaluateur officiel ne pouvait pas s'en tenir aux cadres imposés par une évaluation institutionnelle pilotée par deux corps d'inspection, l'Inspection Générale de la Police Nationale et l'Inspection Générale de l'Administration. Prenons l'exemple du site de M. que nous avons eu à évaluer. La mise en œuvre d'une réforme de police de proximité sur ce territoire urbain s'inscrit dans une longue histoire de violences urbaines. Ainsi, les critères ayant présidé au choix des secteurs de la territorialisation par le chef de police de l'époque ont largement été influencés par cette histoire locale. Dès lors,

occulter les vrais critères de sélection du site pilote (éviter de choisir comme territoire le site le plus problématique et sélectionner une petite ville sans problèmes pour ne pas grever les chances de «réussite» de la réforme locale aux yeux de la direction centrale) revenait à passer à côté de l'évaluation elle-même, tant ce choix s'avérait central dans les stratégies des acteurs locaux soucieux de réussir selon les cadres définis par l'administration centrale. Pour nous, «évaluateur», l'opération ne consista pas à évaluer ce qu'on nous demandait d'évaluer (et d'endosser aveuglément le costume de l'évaluateur) mais de se demander pourquoi ce site avait été choisi au détriment d'autres lieux où les besoins de police et de réconciliation avec les publics semblaient plus criants. En réalité, s'entendre sur le choix d'un territoire expérimental non problématique convenait à la majorité des acteurs locaux et équivalait à masquer un problème bien plus important, tout en répondant aux critères de la vérification utilisés par l'administration centrale et sans prendre le risque d'être mal évalué...

*En aval : les stratégies de diffusion,
de communication et la question
des usages symboliques des réformes*

Pour saisir l'ensemble des dimensions d'une réforme de police de proximité, il faut aussi mettre l'accent sur les stratégies nationale et locale de présentation et de communication des réformes auprès des policiers mais aussi auprès des publics. Il s'agit de voir comment ces programmes sont présentés et en quoi ils constituent une nouvelle rhétorique, un nouveau registre de discours publics sur la sécurité. Se pose ici la question des usages symboliques de ces réformes. Il convient ainsi d'accorder beaucoup d'attention aux jugements de valeur sur la «réussite» ou l'«échec» de telle ou telle entreprise de réforme de police de proximité, en essayant de mettre à jour les liens entre politique et police. Une réforme de police de proximité est aussi un message politique : elle vient relégitimer une élite dirigeante et rappeler symboliquement le monopole de l'État sur les

questions policières²⁵. Ce dernier, en s'adaptant à la proximité, vient rappeler sa compétence au niveau local (*via* les préfets qui ont contrôlé de bout en bout les réformes des Contrats Locaux de Sécurité et celle de la Police de proximité) pris dans un élan émancipateur sur les questions de sécurité et de police. N'oublions pas d'ailleurs que la loi de 1999 sur les polices municipales contient la clause des conventions de coordination avec la Police nationale signée par le préfet, ce dispositif conventionnel relevant de cette même logique de tutelle à distance.

♦♦♦♦
(25) MANNING (P.K.), 1991,
p. 27-47.

Ensuite, le pouvoir politico-administratif doit rendre ces réformes de police de proximité intelligibles et acceptables. Ainsi, la question est de reconnaître que la conclusion d'une évaluation est l'affaire de techniciens mais aussi une conclusion politique. C'est pourquoi, il s'agit de savoir par qui elle est tirée et pourquoi? La nature de cette conclusion («échec» ou «réussite») peut varier du tout au tout en fonction de la qualité de celui qui l'énonce et du moment où la conclusion est énoncée. Cette question importante conditionne la suite les discours publics, les pratiques professionnelles et les représentations des publics. Un court article publié dans un quotidien national présentant la réforme comme un relatif fiasco en dit beaucoup plus que n'importe quel rapport évaluatif aussi irréprochable soit-il. Dès lors, lorsque l'on parle d'échec, il convient, pour ainsi dire, de bien peser la nature de ce jugement et surtout de bien préciser qui l'énonce et en fonction de quels critères. En France, dans le cas qui nous intéresse, on pourrait facilement souligner de nombreuses divergences dans les lectures de la réforme de 1999 et trouver des sources importantes de malentendus entre scientifiques eux-mêmes, spécialistes ou non spécialistes de la chose policière, mais aussi experts privés, policiers et acteurs politiques.

Dans le cadre d'un changement politique radical comme celui qui s'est produit en avril 2002 en France (le candidat du Front national au second tour d'une élection présidentielle après une campagne électorale axée sur les problèmes de sécurité), on voyait mal, dans un contexte de sensibilité extrême de l'opinion publique aux insécurités, un nouveau

♦♦♦

(26) Pour exemple, un passage du discours de Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur et des libertés locales aux directeurs et responsables de la Police nationale le mercredi 26 juin 2002 : « L'objectif d'instaurer une police de proximité, initialement fixé par la loi d'orientation pour la sécurité du 21 janvier 1995, sera maintenu. Cependant, sa mise en œuvre ne devra plus se faire au détriment des capacités d'action judiciaire et de la présence nocturne des forces. Le concept de police de proximité répond évidemment aux évolutions sociales, mais il doit avoir un contenu plus fort, notamment en ce qui concerne la présence des forces la nuit. Sinon, c'est la notion même de police de proximité qui est remise en cause. La loi de programmation va nous permettre de renforcer cette présence nocturne. Parallèlement, je tiens beaucoup à ce que l'action judiciaire des forces de sécurité intérieure soit renforcée. Une présence accrue sur la voie publique n'a de sens que si elle est prolongée par la recherche active et systématique des auteurs d'infractions afin qu'ils soient, dans les meilleurs délais, interpellés et mis à disposition de l'autorité judiciaire (...). »

ministre de l'Intérieur accepter de poursuivre l'expérience de police de proximité engagée par le pouvoir sortant. Logiquement (« politiquement »), le nouveau pouvoir est venu remettre en cause radicalement les expériences de son prédécesseur qui comportaient peut-être, après un diagnostic sérieux, des éléments à pérenniser. Sur cette dimension éminemment politique de l'évaluation, on peut conclure en donnant à lire une conclusion de la réforme de la police de proximité de 1999 qui dirait à peu près ceci aujourd'hui : « *La police de proximité n'est pas un échec total. Cela a pu marcher ici et là. Il en restera donc des traces. Cependant, il est temps de recentrer le travail policier sur le cœur de son activité et réorienter le nouveau dispositif vers plus de police répressive.* »²⁶ Du côté des scientifiques et des techniciens de la police, c'est évidemment une autre question de savoir si, dans l'esprit de ceux qui ont une connaissance savante et commencé à expérimenter réellement une réforme, des résultats ont pu être produits. Concluent-ils, eux aussi, à la même nature de l'échec ?

Conclusion

Un décroisement de la culture évaluative du ministère de l'Intérieur ?

La promulgation de réformes policières nationales d'envergure en Europe (Belgique en 1998, Espagne en 1996, France en 1999) s'est accompagnée d'une forme de consécration d'une culture de l'évaluation au sein des administrations policières centrales. Pour la France, ce mouvement constitue sans nul doute une nouveauté de taille dans l'action d'un ministère de l'Intérieur. Une fois affichée cette prétention à mesurer l'impact d'une réforme de police, les directions centrales ont du acquérir une doctrine d'emploi de l'évaluation puis se doter de structures

et de méthodes capables de mettre en œuvre cette nouvelle philosophie de l'action publique de sécurité. On observe, ainsi, avec les réformes des Contrats Locaux de Sécurité en 1997 (création d'une cellule Ingénierie et Conseil au sein de l'IIHESI fin 1997 et d'une mission interministérielle d'évaluation des Contrats locaux de sécurité) et de police de proximité annoncée par un Conseil de sécurité intérieure de janvier 1999 (mise en place par la suite d'une cellule d'évaluation mixte Inspection générale de l'administration, Inspection générale de la Police nationale et IIHESI) la création d'une ingénierie d'État dans ce domaine sans réellement savoir comment et avec qui des services d'un ministère de l'Intérieur ont pu constituer une expertise publique rendant possible un jugement évaluatif public crédible. Pourtant, en creux, si l'on observe avec un peu de distance le processus d'évaluation engagé par la réforme de 1999, force est de constater que le foyer de l'évaluation est resté très circonscrit aux membres de la famille policière et plus particulièrement de l'Inspection générale de la Police nationale et de la Direction centrale de la sécurité publique. Même si ces personnels ont été à l'évidence un peu embarrassés quand il s'est agi de penser une évaluation en un temps record, les délais étant calqués sur le temps politique, ils ont gardé le contrôle de l'évaluation et assuré la médiation entre l'appareil policier et le camp ministériel. Pour autant, il nous semble que les choses ont changé, l'expérience de l'évaluation de la police de proximité de 1999 ayant, selon nous, engagé un processus nouveau : on a pu mettre à jour toute une série de petits changements incrémentaux laissant à penser que le système policier passerait lentement d'une culture de contrôle à celle de l'évaluation. Car, pour être honnête et réaliste, il ne fallait pas s'attendre à l'installation brutale d'un système d'évaluation pluraliste d'une réforme policière associant chercheurs et autres acteurs non policiers. Cela aurait été méconnaître la spécificité historique d'un ministère de l'Intérieur marqué traditionnellement par le culte de l'urgence, de l'événement et de l'ordre public. C'est plutôt au cœur même des pratiques d'inspection qu'il faut chercher la naissance par expérimentations successives informelles d'une culture évaluative

nouvelle, fruit de la création récente d'une ingénierie d'État au sein du ministère de l'Intérieur. C'est en tout cas de ces cellules familiales de la police que les choses pourraient aller jusqu'à la consécration d'une culture d'évaluation autonome, sans pour autant réduire à néant l'incertitude des appareils policiers.

■ Jérôme FERRET

Chercheur à l'IHESI et au département Recherches
(area de recerca) de l'École de Police de Catalogne.

BIBLIOGRAPHIE

BRODEUR (J.-P.), 2003, *Les visages de la police*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.

CUHNA (M.), DELCROIX (C.), 1991, *Pertinence du territoire et de la fonction d'une police de proximité. Exploration d'un espace social: Montfermeil*, IHESI, décembre.

DONZELOT (J.), ESTÈBE (P.), MONJARDET (D.), LAGRANGE (H.), ZAUBERMAN (R.), (Dir.), *Diagnostics locaux de sécurité*, CEPS, DIV, 1991, 23 p.

FERRET (J.), 2001, « Police de proximité en France. Une expérience de recherche institutionnelle à l'IHESI (1998-2001) », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, « Police et recherches. La commande publique, espace de médiation », n°46, quatrième trimestre.

FERRET (J.), 2002, « Y aura-t-il des élections cette année? Technologie des partenariats de sécurité et oubli du politique », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, « Dynamiques locales. La sécurité à l'épreuve du territoire », n°50, quatrième trimestre.

FRIEDBERG (E.), 1993, *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil.

JANKOWSKI (B.), 1993, « La police de proximité : regard de la recherche sur un nouveau style de police », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, « Systèmes de police comparés et coopération (I) », n° 13 mai-juillet.

JORDAN (P.), 1998, « Effective policing strategies for reducing crime » in GOLDBLATT (P.), LEWIS (C.) (eds.), 1998, *Reducing offending: an assessment of research evidence on ways of dealing with offending behaviour*, London, Home Office, Research and Statistic Directorate.

KATANE (D.), 2002, *La Police et la Ville, Questions sur la proximité*, Rapport IHESI, Juin.

MANNING (P. K.), 1991, « Community Policing As a Drama of Control », in GREENE (J. R.), MASTROFSKI (S. D.), *Community Policing, Rhetoric or reality*, New York, Praeger.

MONJARDET (D.), 1996, *Ce que fait la police: sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, 480 p.

MOUHANNA (C.), 1999, *Une police de proximité judiciairisée : de l'ilotage au renseignement judiciaire*, Paris, IHESI/CSO.

BIBLIOGRAPHIE

MOUHANNA (C.), 2000, *Quel service pour quel public ? Une tentative d'évaluation chiffrée de l'image de la police dans la population face à la territorialisation*, CAFI/IHESI.

OCQUETEAU (F.), POTTIER (M.-L.), 1998, « Comment règle-t-on le vol à l'étalage dans les espaces commerciaux français ? », *Criminologie*, XXXI, 2.

OCQUETEAU (F.), 2001, *Les indicateurs de performance du travail policier, intérêts et limites*, note interne IHESI, 2001.

OCQUETEAU (F.), FRENAIS (J.), VARLY (P.), 2002, *Ordonner le désordre*, Paris, La documentation Française.

OCQUETEAU (F.), 2003, « Comment évaluer l'impact du travail des policiers de proximité ? », *Criminologie*, 36, 1.

ROBERT (PH.), ZAUBERMAN (R.), POTTIER (M.-L.), LAGRANGE (H.), 1999, « Mesurer le crime. Entre Statistiques de police et enquêtes de victimation (1985-1995) », *Revue française de sociologie*, 2.

TIÉVANT (S.), 2000, *Caractérisation des savoir-faire spécifiques en police de proximité et examen des moyens de leur acquisition*, Paris, IHESI.