



# Note du CREOGN

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

## Proximité et contact au cœur de la sécurité publique

L'actualité de la sécurité publique est marquée par le contact et la proximité, comme l'attestent les études récentes<sup>1</sup>, l'appel à projet du ministère de l'Intérieur<sup>2</sup> ou encore la notion de police de sécurité quotidienne. Malgré le contexte extraordinaire du terrorisme, il est difficilement envisageable de concevoir l'action des forces de sécurité uniquement sous une forme réactive, répressive ou plus simplement dissuasive.

En France, dès 1720, le maillage de proximité est organisé sur la base de brigades et compagnies de la maréchaussée qui vivent au contact et avec la population. Au cours du XX<sup>ème</sup> siècle, la technicisation et la spécialisation des forces de sécurité les ont éloignées des populations et leurs relations ont pu être déshumanisées par des logiques technocratiques<sup>3</sup>. De la même manière, les évolutions sociologiques et celles de la géographie humaine ont pu être prises en compte tardivement. La légitimité des forces de sécurité et la confiance qu'on leur attribue en souffrent, comme le montrent les mises en cause des forces de l'ordre et l'évolution des formes de contestation et de délinquance. Le contact et la proximité visent avant tout à renouer ces liens de confiance et à renforcer la légitimité de la force de sécurité d'une démocratie. C'est d'ailleurs sur ces termes que Sir Robert Peel établit en 1829 une police moderne<sup>4</sup> alors qu'il fonde la police de Londres. Sébastien Roché les reprend également en posant une réflexion sur les relations entre les forces de sécurité et les populations qu'elles protègent et servent<sup>5</sup>. La création en 2016 d'une Garde nationale, composée de réservistes et citoyens volontaires, semble illustrer *in concreto* cette prise de conscience des autorités.

La gendarmerie est passée à une phase opérationnelle expérimentale en mettant en œuvre la brigade territoriale de contact<sup>6</sup>. Elle traduit cette volonté de recréer le lien et de renforcer un maillage territorial au plus près des citoyens.

Si proximité et contact vont de pair, il convient de les dissocier pour mieux comprendre leurs interactions. La proximité reste dans son utilisation un terme très générique alors qu'il recèle des principes fondamentaux de la sécurité publique. Le contact, outil de la proximité, est une compétence fondamentale, c'est même peut-être une question d'identité du gendarme et du policier.

### La proximité, de quoi parle-t-on ?

La proximité est une stratégie dans le cadre des politiques publiques de sécurité mais aussi un mode d'action pour les forces de sécurité. Elle a pu avoir mauvaise presse notamment au travers de traductions du « *community policing* <sup>7</sup> » assimilé malencontreusement, parfois, à une police communautaire voire communautariste. Il n'en est rien.

1 de Maillard J., 2016, *Police et population : pour des relations de confiance*, Terra Nova.

2 Appel à projet d'études stratégiques et prospectives, ministère de l'Intérieur, 6 mars 2017.

3 Mouhanna C., 2011, *La police contre les citoyens ?*, éditions Champ social.

4 « *The police are the public, the public are the police* » - citation attribuée à Sir Robert Peel.

5 Roche S., 2016, *De la police en démocratie*, éditions Grasset.

6 Instruction ministérielle K1701921J relative à l'expérimentation des brigades de contact de gendarmerie, 31 janvier 2017.

7 Jobard F., de Maillard J., 2015, *Sociologie de la police*, Paris, Armand Colin, p.171-197.

A la fin des années 90, la police nationale expérimentait la « police de proximité » qu'appelait de ses vœux le ministre de l'Intérieur de l'époque. Si le projet reprenait des truismes de la pratique policière (visibilité et territoire), il développait les notions de responsabilisation, de contact avec la population et de partenariat. La hausse sensible des chiffres de la délinquance, l'alternance politique et les lourdeurs organisationnelles n'ont pas permis d'aller au bout de la conduite du changement. Les modèles standards d'exercice de la mission de sécurité se sont à nouveau imposés dès le début des années 2000. Cependant, ils montrent leurs limites au point parfois d'entraîner la force de police dans un cercle vicieux de réaction – répression – discrédit – délégitimation, qu'amplifie la surmédiation.

Le but pour une force de sécurité dans une démocratie est d'être non seulement efficace mais également de disposer d'une forte légitimité bâtie sur une confiance réciproque avec la population. La notion de proximité en sécurité publique trouve ses racines Outre-Atlantique dans les années 60/70 alors que les forces de police américaines constatent au travers des manifestations violentes et de la forte augmentation de la délinquance une perte de légitimité dans leurs actions et un manque de confiance de la population.

Certains considèrent la proximité comme une philosophie de sécurité, d'autres l'identifient au travers d'opérations telles que les patrouilles à pied, la prévention dans les écoles, les postes mobiles avancés etc... En donner une définition est une gageure, en préciser les contours semble plus réalisable.

La police de proximité permet de sortir du cercle vicieux décrit supra et de faire de la force de sécurité « une force publique au service du public »<sup>8</sup>. La proximité s'appuie sur un service rendu. La pratique et la littérature permettent d'en dégager aujourd'hui quatre principes :

Le premier est celui d'une déconcentration du niveau d'action. La priorité opérationnelle est accordée à l'agent de terrain ou du moins à l'unité la plus proche des problèmes que rencontrent les populations. Ils peuvent et doivent prendre l'initiative dans leurs missions, notamment celles relevant de la tranquillité publique.

Le deuxième principe est celui du partenariat avec les collectivités et administrations, le privé et le milieu associatif. Il est devenu consubstantiel de la mission du gendarme ou du policier. Il est à la fois informel et s'illustre au quotidien dans les relations et contacts qui s'établissent entre les acteurs d'un territoire. Il peut également être acté dans les conventions et protocoles qui unissent deux ou plusieurs entités sur une même problématique de sécurité. Par exemple, le dispositif SAGES (sanctuarisation globale de l'espace scolaire)<sup>9</sup> lie la gendarmerie à l'éducation nationale dans un partenariat élaboré. Le conseiller territorial prévention<sup>10</sup> des unités territoriales de gendarmerie incarne également parfaitement ce principe.

Le troisième est celui de la participation de la population ou de ses représentants (élus, associations, institutions, entreprises) à la mission de sécurité publique. C'est une réalité désormais incontournable, la sécurité n'est plus l'apanage des gendarmes ou policiers. Les opérations « participation citoyenne »<sup>11</sup> (*Neighborhood Watch* pour le Royaume-Uni - *surveillance du voisinage*, *Nachbarschaftshilfe* pour l'Allemagne - *aide de voisinage*), « tranquillité vacances » ou « tranquillité seniors » en sont la parfaite illustration. Tout comme l'élus<sup>12</sup>, le citoyen est acteur de la sécurité publique.

Enfin, le quatrième principe, apparu bien plus tardivement dans les pratiques et réflexions, est le corollaire des trois précédents : il s'agit de la notion de responsabilité. Elle se traduit notamment au travers de la démarche de résolution de problème<sup>13</sup>. Il s'agit collectivement d'anticiper ou d'accompagner une problématique, un phénomène ou un événement. A la fin des années 90, les contours de cette responsabilité étaient insuffisamment définis. Aujourd'hui, elle fait écho à la

---

8 Dieu F., Latour X., Vallar C., 2016, *Gendarmerie, service public, service au public*, éditions Mare et Martin.

9 Cornevin C., 1<sup>er</sup> février 2010, *Plan de bataille pour protéger les écoles de la délinquance*, Le Figaro.

10 Instruction 18000 GEND/DOE/SDSPSR/BSP du 20/04/2016 relative à la mission de prévention de la délinquance

11 <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Nos-conseils2/Pour-les-collectivites/Participation-citoyenne-devenir-acteur-de-sa-securite>

12 Loi 2007-297 du 5 mars 2007, relative à la prévention de la délinquance.

13 Goldstein H., 1990, *Problem-oriented policing*, McGraw-Hill edition.

coproduction de sécurité, à la participation à des projets pilotés localement où chacun s'engage au moins sur les moyens et certaines actions. Cette proximité s'illustre dans le partage des processus décisionnels pour la mise en œuvre de solutions ou d'actions concertées et coordonnées comme par exemple l'installation des intervenants sociaux dans les brigades et commissariats pour lutter contre les violences intrafamiliales. D'ailleurs, les projets montrent qu'un partenaire inactif ou qui se dédit s'exclut du champ de l'action, perdant *de facto* sa crédibilité.

Ces quatre principes s'articulent différemment d'un territoire ou d'un pays à un autre. La construction de la proximité repose sur l'histoire et la négociation au niveau local. Les problématiques du milieu urbain ne sont pas celles du milieu rural, de même que les entités impliquées ont des poids et des organisations variables d'un territoire à un autre. Il n'y a donc pas un modèle ou une définition. Ce n'est donc pas une doctrine mais un concept de mise en œuvre de stratégie de sécurité. Ce concept n'est pas en contradiction avec les modèles standards d'intervention. Il les complète utilement dans la profondeur de la connaissance qu'il apporte à toute analyse de situation de crise ou à la mise en œuvre d'actions répressives. Cependant, les principes et processus attachés à la proximité ne peuvent être réalisés sans que les parties prenantes se connaissent, se rencontrent et échangent.

## **Le contact, outil de la proximité**

La proximité repose sur un « agent » et sur les relations qu'il tisse avec la population et les partenaires. Le contact est certes une personne physique<sup>14</sup> mais aussi la relation qui s'appuie sur une véritable compétence. Le contact se distingue de la proximité.

Le gendarme et le policier sont visibles et en tenue. Ils participent au maillage du terrain, que ce soit un quartier ou un espace rural. Ils incarnent une représentation de l'État qui doit être l'expression d'un savoir-être sans reproche. Au-delà du port de l'uniforme, « [Il] doit être à l'écoute des citoyens, leur fournir des conseils, assister les victimes et, plus généralement, être accueillant, poli et aimable et non pas arrogant, distancié, rude, voire agressif <sup>15</sup> ». Ce savoir-être n'est pas inné, il s'acquiert en formation initiale et s'approfondit par l'expérience et la formation continue. Il faut sortir de la simple injonction « allez au devant des citoyens ! » ou ne pas s'appuyer uniquement sur l'expérience des plus anciens pour un transfert de compétences.

Le savoir est la connaissance du terrain, des acteurs et de leur histoire. C'est même la compréhension de leurs interactions. François Dieu et Paul Mignon le décrivent ainsi dans leur étude sur la mission de surveillance générale<sup>16</sup> avec le parcours d'une patrouille dans les environs de Saint-Hillaire dans l'Aude.

La connaissance se construit et s'appuie sur un savoir-faire qu'il faut apprendre. Il est non seulement la capacité à créer le contact mais également à l'entretenir et à respecter les propos de son interlocuteur. Le savoir-faire varie en fonction du domaine d'intervention (police judiciaire, tranquillité et ordre publics). Le contact dans la proximité est orienté, il se prépare en vue de construire la relation. Le gendarme et le policier vont sciemment créer une relation. Ainsi en est-il, par exemple, des délégués à la cohésion police-population mis en place en 2008 dans le but de rapprocher la population de la police dans les quartiers difficiles et de restaurer la confiance<sup>17</sup>.

Leur savoir-être est leur carte de visite, leur savoir leur crédibilité et leur savoir-faire leur capacité à écouter, à dialoguer et nouer ainsi le lien. Ce lien rassure et prévient d'un côté et de l'autre. Il enrichit le savoir pour mieux agir directement ou par l'intermédiaire d'autres acteurs. Cette relation est d'ailleurs à double sens, le gendarme et le policier sont abordables et se laissent aborder. De même, le gendarme et le policier doivent aller à la rencontre de la population, ce qui n'est autre que la manifestation de la confiance et d'une certaine légitimité. Le contact, c'est également le temps à consacrer pour comprendre les gens et leur environnement. Le contact n'est donc pas qu'une simple

---

14 « Un contact est une personne avec laquelle une relation a été établie dans le but de recueillir des informations » - Doctrine Rens 210 N°277/DEF/DEO/BRENS du 17/04/2007.

15 Weiss H., Henrion H., 2011, *La police de proximité en Allemagne*, éditions A.Pédone.

16 Dieu F. et Mignon P., 2002, *Sécurité et proximité, la mission de surveillance générale de la gendarmerie*, éditions de l'Harmattan, p.34-38.

17 Gayet-Viaud C., de Maillard J., Jobard F., 2017, *Une innovation policière : les délégués à la cohésion police-population*, Questions pénales-Cesdip.

poignée de main et une question que l'on pose en attendant la réponse parfaite. Il est difficile à quantifier et à contrôler, ce qui peut contraindre les logiques comptables.

Dans la pratique du contact, hormis les partenaires institutionnels, des études à caractère sociologique soulignent des déséquilibres<sup>5</sup>. Certaines populations sont fréquemment en relation avec les forces de sécurité (requérants récurrents, minorités visibles) quand d'autres font assez peu l'objet de contacts (personnes qui ne rencontrent pas de problèmes, groupes mobiles et nouveaux résidents). Les routines professionnelles, une formation non adaptée, voire les préjugés, pourraient en être les causes. Ce déséquilibre est un indicateur de perte de légitimité, notamment dans les zones les plus difficiles. C'est donc là un sujet intéressant à explorer, via la formation notamment, pour élargir la base des contacts, diversifier leur nature et rétablir la légitimité de l'action policière.

La France n'est pas la seule à initier cette réflexion de fond sur la manière d'exercer la mission de sécurité publique. Les Etats-Unis ont mis en place dans les années 2000 des *Community Oriented Policing officers*<sup>18</sup> qui vont au contact de la population pour collecter les informations. En Italie, les carabinieri et policiers vont au contact dans les centres urbains depuis 2002. En Allemagne, la notion de policier de contact a précédé celle de proximité. En effet, depuis 1970, le principe de *Bürgerpolizist* ou de *Kontaktbeamte (agent de contact)* s'est imposé dans la plupart des Länder. Dans tous les cas, cette mission est réalisée en uniforme, à pied, sur une zone délimitée, par des personnels expérimentés et spécifiquement formés qui privilégient le contact personnel et collaborent avec les autres agents des forces de sécurité. Excepté en Italie, ils disposent encore de pouvoirs coercitifs. Le Royaume-Uni, berceau de ces stratégies et modes opératoires, a su maintenir pendant des décennies ses capacités et s'appuyer sur une force de sécurité légitime inspirant un haut degré de confiance qu'incarne notamment le *police community support officer*<sup>19</sup>. Pour autant, la rationalisation comptable voire technocratique de l'emploi des polices britanniques s'est traduite en coupes budgétaires assez sévères, au point de fragiliser l'ensemble par des baisses sensibles d'effectifs, créant la polémique Outre-Manche<sup>20</sup>. Dans l'ensemble de ces dispositifs, seule la gendarmerie a fait le choix, à titre expérimental, d'une unité entièrement dédiée au contact.

Paradoxalement, le contact peut également s'appuyer sur une certaine distanciation qu'offre le numérique. La transformation digitale est aussi un outil pour créer, fluidifier et faciliter le contact, l'emploi de la tablette *Neogend*<sup>21</sup> en atteste. La mise en œuvre de la brigade numérique<sup>22</sup> montre aussi l'ambition du projet qui répond aux attentes des usagers. En effet, le contact peut se concevoir comme dématérialisé dans un premier temps avant de s'incarner dans une relation mieux ciblée et préparée en amont par un service public au service du public. Ce contact est une proximité numérique déjà expérimentée au travers des comptes *Facebook* ou *Twitter* des forces de sécurité tant à l'échelon national que local. C'est aussi la possibilité qu'offre la pré-plainte en ligne. L'utilisation de ces outils montre que l'on y retrouve les caractéristiques du contact décrites ci-dessus. Le « contact numérique » est aussi un outil de la proximité, l'opérateur qui est au contact produit et rend également un service.

Sans contact, il est difficile de faire vivre la proximité. Il faut l'envisager probablement comme la condition *sine qua non* de cette dernière. Si le gendarme et le policier ne disposent pas de la compétence « contact », il est peu réaliste de voir la proximité se développer. De même, tout ne peut reposer sur l'échelon de « contact ». Les strates intermédiaires et supérieures des organisations policières ont un rôle crucial de supervision et d'animation à jouer pour faire vivre la proximité en donnant d'une part, le cadre et les orientations aux échelons subordonnés (approche *top-down*) et, d'autre part, en disposant de la capacité à exploiter les fruits du travail de contact (approche *bottom-up*). C'est bien dans ce contexte que des liens de confiance durables peuvent être régénérés ou développés pour asseoir la légitimité des forces de sécurité.

---

18 Delpuech T., Ross J., 2010, *L'intelligence led policing aux USA : enseignements pour la France*, Rapport pour la délégation à la prospective et à la stratégie, p.17.

19 <https://nationalcareersservice.direct.gov.uk/job-profiles/police-community-support-officer>

20 Levy A., 19 juillet 2016, *Wealthy Essex village pays security guards*, Daily Mail.

21 *Neogend*, Gend Info 384, février 2016, p. 28-39.

22 *La brigade numérique*, Gend Info 396, mai 2017, p.18-19.