

POLICE ET CITOYEN : QUELLE PROXIMITÉ ?

Thierry CAILLOZ

Colonel de gendarmerie, commandant en second la Région de Gendarmerie de Provence Alpes Côte d'Azur, ancien attaché de sécurité intérieure au Canada

À l'heure où les mots d'ordre de proximité, d'appropriation du terrain, d'adaptation des solutions aux besoins locaux, de rénovation des statistiques et les mesures judiciaires alternatives de service viennent s'inscrire sur l'agenda politique en France, on est en droit de se poser la question sur les raisons d'un retour à ce besoin de « proximité » et surtout de « quelle proximité ».

Ce besoin répond-t-il à une demande de la population quand on observe le renouveau et l'intérêt portés par les élus locaux et les associations de quartier au concept de « Community Organizing », afin de répondre à la défaillance de l'État et de ses institutions dans la prise en charge les problématiques locales sécuritaires ?

Ce besoin traduirait-il enfin un aveu caché de l'échec des politiques publiques de sécurité successives conduites au cours des dernières décennies et de la police traditionnelle exclusivement répressive ?

Au-delà des motifs participant à ce renouveau du principe de proximité et à la recherche éventuelle de responsabilités, de quelle proximité parlons-nous ?

Lorsque nous abordons la problématique de proximité entre citoyens et services de police, il s'agit bien de la relation entre un prestataire de service et un usager ou « client » à savoir : un service de proximité répondant à des demandes individuelles ou collectives à partir d'une proximité objective, c'est-à-dire ancrée dans un espace local restreint et d'une proximité subjective renvoyant à la dimension relationnelle de la prestation.

Dans tous les cas, c'est la relation entre le prestataire et l'utilisateur qui est déterminante pour la qualité du service et les gains collectifs ou individuels en découlant. La coproduction de service émanant du prestataire et de l'utilisateur est alors au centre de la prestation et les services sont qualifiés de relationnels. La confiance s'avère donc être un enjeu central puisqu'elle va construire la relation et contribuer au respect mutuel, aux échanges et à la communication entre le prestataire et l'utilisateur à l'instar de la relation qui se construit et s'établit au sein d'un couple.

L'engouement vis-à-vis de ce service semble s'appuyer enfin sur le fait qu'il offre des réponses pertinentes à de nouveaux besoins particulièrement criant apparus avec les évolutions de la société tant d'un point de vue démographique, socio-économique et culturel. C'est donc un enjeu central pour nos sociétés contemporaines et l'exemple canadien peut nous inspirer.

La diversité des formes des programmes et les orientations innovantes observées au Canada pour des villes plus inclusives et plus sûres, méritent une attention particulière

Le fort sentiment de sécurité observé au Canada et le foisonnement des dispositifs innovants dans le domaine de la sécurité le font figurer comme un véritable laboratoire de la « police du 21^e siècle ». Un lieu d'expérimentations, de production de savoirs et de réflexivité qui attire de nombreux observateurs et acteurs politiques en quête d'un renouvellement de la réflexion et de l'action en matière de risque et d'insécurité. Les changements intervenus au Canada au cours des dernières décennies ont transformé la nature même du travail policier. Après avoir soutenu pendant de nombreuses années le caractère « répressif » des forces de l'ordre, c'est un retour aux sources qui s'est opéré : une police faite « avec, par et pour la population », attachée aux principes de transparence et de légitimité des actions policières, de sa responsabilité devant la population et par la notion de « coproduction » de sécurité, éléments contribuant à la restauration de la cohésion sociale.

Introduite au Canada vers le milieu des années 1990, la « police communautaire » a souvent été envisagée, y compris par les dirigeants policiers eux-mêmes, comme un ensemble de « recettes prêtes à l'emploi » permettant à la police de se rapprocher des citoyens et de leurs attentes par une décentralisation organisationnelle, une responsabilité géographique, la résolution de problème¹. Toutefois, devant la persistance de certains problèmes et même si certaines visées convergentes se dégagent (1), la « police communautaire » apparaît s'affirmer aujourd'hui, davantage comme un « projet politique » à long terme², qui peut se décliner dans la pratique de manière différente d'une ville à l'autre (2). Au-delà du besoin, sans cesse grandissant, de répondre aux attentes sociales exprimées régulièrement par les citoyens, il convient d'insister sur la nécessité pour les services de police et de justice canadiens de répondre aujourd'hui à des exigences relevant plus particulièrement du domaine de l'inclusion sociale et de la lutte contre des inégalités ou des iniquités désignées comme la cause majeure de certains problèmes d'insécurité.

¹ La construction para - militaire des organisations policières et le caractère parfois très centralisateur de l'État ont souvent été cités comme un frein, voire un obstacle, à toute possibilité d'innovation et au développement du caractère créatif du personnel. Tout en maintenant l'aspect hiérarchique du commandement, le Service de Police de la Ville de Montréal (SPVM) va constater, dans le cadre de la mise place de la « police de quartier », que l'organisation traditionnelle du service « basée sur une structure de commandement orientée du haut vers le bas » et initiant des « stratégies centralisatrices » est incompatible avec les attentes et les besoins locaux de la population et une efficacité du service. Le « Livre Vert » ou « Énoncé directionnel du SPVM » validé en 1996 va établir les bases de cette nouvelle organisation qui perdure et décline le modèle en cinq composantes principales: l'approche de résolution de problème; la responsabilité géographique; l'approche - service; le partenariat avec la population et la valorisation du personnel. En affirmant cette « responsabilité géographique » et en privilégiant une « intervention proactive », le SPVM va entamer un processus de valorisation des personnels en leur confiant la responsabilité des résolutions de problèmes de leur quartier.

² « L'inventaire des actions mises en œuvre ne saurait toutefois être dissocié d'une constante observée au cours des enquêtes menées au sein du service de police de la ville de Montréal, de Vancouver et dans l'approche de la Gendarmerie Royale du Canada (GRC) sur l'implantation du concept de "community policing", à savoir que :

- Les changements opérés ont nécessité une transformation de la culture organisationnelle, des valeurs et des comportements de chacun ;
- Cette transformation n'a pu aboutir et continue d'évoluer, qu'à l'issue d'une longue période de maturation (entre 5 et 10 ans) ».

Loin d'avoir perdu de son actualité, cette vision rejoint et prolonge l'idée de « Compassionate Policing » mise en avant par Matt Wollman dans son rapport : « Observation Mission : the French National Police ; its Organization, Composition and Interaction with the Citizen of France », et a été au cœur des débats du « Sommet sur les paramètres économiques des services de police » qui s'est tenu à Ottawa les 16 et 17 janvier 2013.

I. La police communautaire : un modèle d'intégration et de cohésion sociale

Si les dispositifs observés sur Vancouver et Montréal traduisent bien le processus de « décentralisation » et de « déconcentration » opérées dans les années 1980, dans un contexte de crise économique mondiale et de redéfinition territoriale de l'action publique, ils se révèlent innovants par les objectifs recherchés et dans leur logique de transversalité. Reposant sur une adaptation permanente des institutions policières et judiciaires et des partenaires locaux, les dispositifs mis en place visent à une meilleure prise en compte des sujets délinquants ou perturbateurs, pour leur réhabilitation au sein de la société et une protection durable des citoyens. Par ailleurs en favorisant davantage les échanges avec la population et par des actions légitimes, les organisations policières ont la volonté « d'ancrer le service de police dans sa communauté³ » et de faire en sorte que les policiers accentuent leur présence dans les quartiers afin de mieux répondre aux besoins de la population et des communautés en matière de sécurité.

A. Prévenir et lutter contre toutes formes d'inégalités et d'iniquités pour une société inclusive et sécuritaire

Au Canada comme dans d'autres pays démocratiques, la police est régulièrement la cible de critiques qui se cristallisent autour de l'usage de la force par ses agents et des questions de profilage racial et social. Ces « attaques » portées par les médias, les groupes communautaires ou les organismes de défense des droits de la personne attestent de l'exigence de prise en charge « décente » des personnes et d'inclusion sociale. Dans le même temps, les institutions policières sont aussi et de plus en plus, soumises à une pression accrue pour prendre en charge des publics socialement vulnérables ou des problèmes hors du champ traditionnel de la police, comme le suggère la proportion considérable d'appels concernant des problèmes relatifs à l'itinérance, des troubles mentaux et/ou des personnes suicidaires⁴.

Face à l'impuissance des autres institutions à avoir prise sur ces problèmes (travailleurs sociaux, organismes de la santé, ministère de la justice...), la police tend à devenir « l'institution de dernier recours », au point que moins du quart des appels « 911 » concernent aujourd'hui des faits pouvant être qualifiés de crime, au sens du code criminel du Canada. La lutte contre l'alcoolisme et la toxicomanie, la pauvreté

³ Marc Parent, directeur du Service de Police de la Ville de Montréal, « Nouvelle vision du SPVM », 2010.

⁴ À titre d'exemple, les personnes sujettes à des troubles mentaux apparents ont représenté ces dernières années une source d'activité avoisinant le tiers des appels d'urgence dans les grands centres urbains et jusqu'à la moitié dans certains quartiers défavorisés, soit l'équivalent de 90 policiers à temps plein à l'échelle de la police de Vancouver (<http://vancouver.ca/police/assets/pdf/reports-policies/vpd-lost-in-transition.pdf>)

et l'itinérance, la protection des aînés, les violences conjugales et domestiques et les solutions extrajudiciaires pour les jeunes délinquants⁵, sont autant de thèmes sur lesquels se porte la réflexion des services de police et de justice.

Dans un contexte où la police ne maîtrise pas entièrement les moyens de résoudre ces problèmes sociaux complexes, il s'agit de réfléchir aux moyens de favoriser le « raccrochage » de ces publics difficiles, d'autant plus impératif que le cumul de problèmes d'addiction, de santé mentale, d'itinérance ou encore de pauvreté est perçu comme de nature à aggraver les phénomènes de délinquance, de violence et/ou le sentiment d'insécurité des populations locales.

De fait, la sécurité publique est au Canada une intention collective intégrée dont la responsabilité doit être partagée entre tous les acteurs de la communauté. La police ne peut pas et ne doit pas être la seule solution aux problèmes de sécurité publique. Le « modèle canadien » de police communautaire devient ainsi de plus en plus synonyme d'effort concerté et de complémentarité pour inverser ces tendances : aux services dédiés à la « police communautaire » la charge de développer des relations avec les publics défavorisés pour éviter une marginalisation préjudiciable à la société dans son ensemble ; aux services traditionnels la charge de s'attaquer aux « clientèles criminelles » bien établies ou émergentes. Comme le soulignait récemment un ancien cadre de la police montréalaise : « Notre complexité sociale exige un renforcement du modèle communautaire. Il n'est pas question ici de faire place à un modèle pour supprimer l'autre. Je préfère que le « combattant du crime » existe pour réprimer les gangs de rue, les motards criminels et la mafia. Par contre, il est préférable que le policier communautaire s'occupe de l'itinérance, des jeunes, des communautés culturelles (...). Une police de répression est très mal outillée pour faire face à des enjeux tels que les relations avec les communautés culturelles, avec la communauté gay, avec les itinérants, avec les jeunes »⁶. Ainsi, l'enjeu de telles relations avec les jeunes n'est pas de « laisser-faire » et de laisser s'installer des comportements indésirables. Il s'agit plutôt, comme le souligne le récent rapport d'un groupe de réflexion de l'Association canadienne des chefs de police consacré à la délinquance et la violence chez les jeunes, de « se concentrer sur les besoins spécifiques de l'enfant ou du jeune, sans mettre l'emphase sur les fautes commises. Le but est de comprendre et d'agir selon les facteurs sous-jacents. Sans quoi, des groupes de jeunes à risques émergeront et démontreront des comportements antisociaux causés par des influences de vie néfastes et des frustrations résultant de leur pauvreté, de leurs désavantages socioéconomiques, de problèmes familiaux, de l'ostracisme réel ou perçu dont ils font l'objet »⁷.

Le rapport conclut que « la seule mise en application des méthodologies traditionnelles du travail policier n'est pas efficace pour diminuer la violence chez les jeunes ». Elle expose au contraire la police au « risque d'être considérée comme l'extension d'un État répressif, ce qui pourrait augmenter la perception de

⁵ http://www.cacp.ca/ISIS/admin/Documents/upload/1%C3%89SI_2012_%E2%80%93_Rapport_de_recherche_final.pdf

⁶ <http://www.ledevoir.com/societe/justice/361480/que-devient-le-spvm-apres-la-police-de-quartier>

⁷ http://www.cacp.ca/ISIS/admin/Documents/upload/IESI_2009_Rapport_Finale.pdf

marginalisation chez les citoyens et serait susceptible de donner lieu à un renforcement de motivations contre l'État chez les jeunes ».

B. L'avenir de la police communautaire dans un contexte de réduction budgétaire : un modèle juste et efficace.

La forte contrainte de « faire toujours plus avec toujours moins » qui s'exerce aujourd'hui au Canada sur les services de police et de justice, aurait pu laisser présager lors du Sommet international présidé par le ministre de la Sécurité publique du Canada sur le thème : « Les paramètres économiques des services de police : optimiser l'avantage des services de police du Canada », un recentrage des institutions policières sur leur mandat traditionnel d'application de la loi. Une telle réorientation apparaissait d'autant plus probable que plusieurs représentants de la police britannique étaient invités à présenter un bilan des réformes engagées depuis cinq ans dans leur pays et que le nouveau gouvernement majoritaire de Stephen Harper promeut le renforcement de logiques punitives.

Or dans les propos d'introduction de M. Vic Toews, ministre fédéral de la Sécurité publique, de la ministre de la Justice de Colombie Britannique et à travers les échanges entre les services gouvernementaux de l'échelon fédéral, territorial et provincial, les interventions des représentants des polices locales, des associations professionnelles et syndicales... un large consensus s'est établi autour du modèle de « police communautaire » et de l'application de dispositifs proactifs d'accompagnement des publics vulnérables et d'interventions précoces multi-disciplinaires sur les populations à risques (notamment les jeunes), pour s'attaquer à la source des problèmes afin de mieux les éradiquer et assurer une protection durable du public tout en réduisant les coûts. Tous se sont accordés sur la nécessité d'associer systématiquement la recherche⁸ dans l'élaboration des politiques publiques et la mesure de leur efficacité mais également de s'appuyer sur une analyse et une lecture « renouvelées » des statistiques de services et de l'activité⁹ des services pour être toujours le plus efficient.

⁸ La proposition de créer un centre national de la recherche pour la police et la justice a été actée par tous les participants du Sommet.

⁹ Du concept « renouvelé » de COMPSTAT à la commission de sécurité publique en passant par les indicateurs clés de performance (Key Performance Indicators @CKPI), les sondages d'opinion et de satisfaction de la population, l'analyse des statistiques annuelles par des organismes non gouvernementaux et la mesure de la performance des services de police canadiens, s'inscrivent dans le cadre du processus d'élaboration et de la mise à jour de leurs plans stratégiques qui doivent en permanence s'assurer de la cohérence entre :

- les attentes et les besoins de la population en matière de sécurité ;
- les objectifs policiers tirés des analyses criminelles et de la lecture statistique de la délinquance.

À Vancouver, le système COMPSTAT est ainsi utilisé davantage comme un moyen d'alerte, que comme un moyen « d'intensification de l'activité policière » et/ou de mesure de la performance ou de l'efficacité de l'activité policière. Ce service de police, comme tous les services de police canadiens, a donc repris l'esprit originel de COMPSTAT à savoir :

- disposer d'une meilleure connaissance de la délinquance et de son évolution non pas des mois après les faits mais en temps réel. Cette reconnaissance doit permettre une plus grande réactivité, voire une proactivité des chefs d'unité par la mise en place ou l'allocation rapide de moyens policiers sur des zones ciblées mais aussi sur des phénomènes récurrents ou des groupes identifiés comme risques ;
- évaluer de façon permanente les tactiques ou les réponses policières adaptées pour être éventuellement ajustées si elles se révèlent inefficaces.

Ainsi écartant une lecture exclusivement comptable dans la recherche de solutions pour réduire les coûts des services de police et de justice, tous les acteurs canadiens, encouragés par les représentants britanniques, se sont accordés sur la nécessité d'agir différemment et d'intensifier leurs efforts dans la mise en place de ces programmes communautaires de prévention et reconnus comme répondant à la fois à des exigences de justice sociale et d'efficacité économique.

Non seulement l'ensemble des acteurs du champ pénal au Canada a manifesté son attachement à ce modèle de la sécurité comme l'affaire de tous, mais tous les débats ont conduit à inscrire l'intensification de tels partenariats sur l'agenda gouvernemental, à partir de l'expérimentation de dispositifs d'intervention précoce le plus en amont possible de l'apparition des problèmes. Comme le soulignait Dale McFee, ancien président de l'Association des chefs de police de la Saskatchewan et aujourd'hui Sous-ministre des Services correctionnels et de police de la Saskatchewan : « Les policiers savent, peut-être mieux que quiconque, que la répression de la criminalité et l'exécution de la loi ne pourront jamais, à elles seules, venir à bout du problème. Qui plus est, elles ne devraient jamais être considérées comme la première ligne de conduite à suivre pour régler les situations qui occasionnent à certains des démêlés avec la justice ».

Comment alors rompre avec ces cercles vicieux de marginalisation perçus comme la source de comportements déviants qui entretiennent à leur tour le sentiment d'insécurité des populations ? Les observations effectuées dans les deux grandes villes canadiennes que sont Vancouver et Montréal et les entretiens menés au niveau fédéral, montrent que la « police communautaire » repose sur la mobilisation conjointe des citoyens, des institutions et des groupes concernés.

II. Une variété de registres d'action pour résoudre ces problèmes sociaux complexes

Au Canada, une multitude de procédures encouragent les habitants et organismes communautaires locaux à faire valoir leurs attentes à l'égard de l'action des services de police. Loin d'être perçue comme une ingérence de tiers extérieurs dans des politiques policières conçues généralement comme une affaire de spécialistes, cette politique de consultation permet de prendre en compte les attentes de la population mais également de personnaliser l'action institutionnelle en direction de certaines catégories perçues comme à risque ou vulnérables, en s'attaquant aux causes des problèmes dans le cadre d'un « continuum » d'intervention.

L'utilisation de COMPSTAT reste donc conçue comme un moyen privilégié de s'assurer que les chefs de police de districts collent aux problèmes locaux et les encouragent à utiliser tous les moyens de l'analyse criminelle dont ils disposent pour répondre efficacement et de manière efficiente aux évolutions de la délinquance. Elle permet également de s'assurer que les policiers connaissent bien le territoire et la population qu'ils desservent (ses besoins, ses attentes, ses problèmes) ainsi que les ressources du milieu. Cette transparence contribue également à faire en sorte que la population connait mieux le travail policier, sa portée, sa raison d'être et ses modes d'intervention et du rôle qu'elle peut également jouer en matière de sécurité publique.

A. La participation des citoyens comme moyen d'aider les groupes vulnérables et de comprendre les problèmes

Au Canada comme dans de nombreux pays anglo-saxons, la « plus médiatisée des actions de mobilisation de la population est sans aucun doute la création des groupes de surveillance à l'échelle du quartier, plus connue sous le nom de « Neighbourhood Watch ». Parée par ses promoteurs de nombreuses vertus tant en matière de réduction de la délinquance que de recréation du lien social, cette surveillance de voisinage a également de nombreux détracteurs qui y voient notamment un transfert accru de responsabilités vers les individus. Les observations réalisées à Vancouver et Montréal montrent toutefois que les initiatives visant à mobiliser et à responsabiliser les citoyens prennent en pratique des formes plus variées qu'il n'y paraît. Deux grands modèles ou registres de « participation citoyenne » se distinguent au Canada : celui de la mobilisation d'une part ; celui de la consultation d'autre part.

S'agissant du registre de la mobilisation dont relèvent les programmes de « Neighbourhood Watch », il est à noter que ce type d'initiatives ne se limite pas nécessairement aux seuls signalements de comportements indésirables, ni à des dispositifs de bénévoles encadrés par la police au service de ses propres priorités. Ils peuvent aussi correspondre à des initiatives citoyennes originales orientées vers l'« empowerment » des habitants et l'amélioration du cadre de vie, dont le cas de Vancouver offre un bon exemple.

Dans cette ville, cet engagement s'est opéré depuis une dizaine d'années à travers le regroupement d'habitants au sein de « centres de police communautaire ». La ville de Vancouver compte aujourd'hui dix centres de ce type dotés pour la plupart d'un statut d'organisme à but non lucratif leur permettant d'accéder à des financements divers et une participation de la ville de Vancouver représentant au total un peu plus d'un million de dollars par an. Ces organisations sont gérées par un board of directors et constituées exclusivement de bénévoles (une centaine de bénévoles en moyenne par centre). Ces centres se donnent l'ambition, selon l'un de ses responsables, d'aider les habitants d'un quartier à « se connaître entre voisins » en développant des liens entre générations et entre communautés et de les amener à « se soucier de leur environnement ». Les enjeux d'« empowerment » renvoient quant à eux au souci de prendre soin des citoyens et des groupes les plus vulnérables. Il se traduit en particulier par le soutien apporté aux victimes dans leurs démarches et l'encouragement à signaler à la police les infractions commises à leurs dépens.

S'agissant du registre de la consultation de la population, Montréal offre sans doute la forme la plus aboutie de cette forme de participation citoyenne. Dans cette ville, une multitude de procédures encouragent les habitants et organismes communautaires locaux à exprimer leurs attentes à l'égard de l'action du service de police. Au niveau territorial tout d'abord, chaque commandant de poste de quartier est chargé, dans un contexte de décentralisation des responsabilités d'adapter les politiques policières aux besoins identifiés localement. L'enjeu, souligné par un maire d'arrondissement, est que « si on règle les problèmes à la base, ça évite qu'ils ne montent plus haut ».

Différents comités permettent précisément de cerner ces problèmes et besoins locaux. Les « comités aviseurs » en particulier représentent divers organismes communautaires du quartier et ayant un intérêt marqué pour les relations interraciales, la multiethnicité, la défense des droits ou tout autre sujet connexe. Comme l'explique un inspecteur interrogé dans une région, « la direction de la Recherche [du SPVM] fait des profils de quartier qui servent à déterminer les orientations mais les commandants ont aussi des comités aviseurs constitués de partenaires qui se mettent autour de la table pour identifier des problèmes et proposer des solutions ». Les relations avec ces partenaires extérieurs présentés comme des « individus influents qui vont pouvoir donner le pouls du milieu » permettent également de réaliser un travail de « pédagogie » en direction de groupes qui réclament davantage de verbalisation. Comme l'explique ce commandant, « Ici, c'est un secteur de cohabitation avec les personnes vulnérables. Souvent les gens demandent davantage de verbalisation. Ils se sentent « insecure » avec les populations vulnérables et je les ai rencontrés plusieurs fois pour discuter de cette perception de violence. L'avantage ici, c'est qu'il y a une forte prise en charge des citoyens par les associations. Les vieilles associations, c'est un réel soutien ».

Au niveau corporatif ensuite, une Commission de sécurité publique (CSP) a par ailleurs pour mandat d'examiner les projets du SPVM (réforme de l'organisation, équipement...), ses rapports annuels d'activité, ainsi que ses prévisions budgétaires. Le SPVM y rend des comptes au conseil d'agglomération réunissant des représentants de Montréal et des quinze autres villes de l'Île et un représentant du gouvernement du Québec. Enfin, des rencontres régulières sont organisées avec différents « comités de vigie » représentant chacun des groupes stigmatisés ou vulnérables (communauté arabe, asiatique, latino, noire, jeunes et aînés) qui sont invités à s'exprimer sur « leurs préoccupations en matière de sécurité, leur perception de la criminalité au sein de leur communauté, leurs relations avec le SPVM, les pistes de solutions et les actions à éviter »¹⁰.

Différentes procédures encouragent ainsi les habitants à faire valoir leurs attentes à l'égard de l'action policière. Aux yeux des promoteurs de la police communautaire en effet, « le concours des résidents de la communauté, des commerçants, des associations locales, des organismes gouvernementaux, [apparaît] indispensable pour analyser les problèmes et mettre en place des solutions » (Livre vert de la police de quartier de Montréal). Loin d'être perçue comme une menace favorisant l'ingérence de tiers extérieurs dans des politiques policières conçues comme une affaire de spécialistes, cette politique de consultation et d'accountability semble aujourd'hui bénéficier d'une large adhésion de la part des cadres policiers territoriaux. Ces derniers mettent en avant le fait que cette responsabilité partagée conduit à une atténuation de la traditionnelle pression du « mais que fait la police ? » et la recherche conjointe de solutions. « Pendant longtemps la police était le seul acteur et les gens se cachaient derrière nous, on se faisait mettre beaucoup de choses sur le dos comme intervenant de première ligne. On « pelletait » tellement large qu'on était occupé à toutes sortes de choses relevant plus ou moins du domaine de la police. Or il y a certains problèmes où on a peu d'impact, voire un impact négatif et

¹⁰ http://www.svvm.qc.ca/fr/service/1_5_3_2_comite-vigie.asp

la participation de l'ensemble des acteurs permet aujourd'hui de partager le problème ».

B. Promouvoir des relations moins asymétriques entre les policiers et les publics stigmatisés

Parallèlement à ces stratégies mises en œuvre pour associer plus étroitement les habitants à l'identification et au traitement des problèmes, il s'agit également pour les polices se réclamant d'un modèle communautaire de se rapprocher plus spécifiquement de certains publics socialement disqualifiés pour promouvoir le respect et la reconnaissance de ces groupes. Ces orientations visent en particulier les jeunes, les minorités dites visibles, des groupes défavorisés tels que les itinérants, les toxicomanes, les malades mentaux...

Un premier exemple observé à Vancouver concerne la création de fonctions spécialisées comme celles de « sex industry liaison officer », de « homeless outreach coordinator » ou de « school liaison officer » qui visent à nouer des relations privilégiées avec des publics difficiles et/ou perçus en termes de vulnérabilité. L'une des policières en charge des relations avec les travailleurs du sexe soulignait ainsi que son activité tend à établir une relation de proximité avec ces personnes souvent stigmatisées dans le but de les aider à reconquérir leur dignité et de les rapprocher de la police. Ces liens de proximité peuvent aussi être mobilisés pour amener ces publics vers des institutions susceptibles de leur apporter une assistance. Enfin, ces personnels sont généralement impliqués dans la formation de leurs pairs, en vue de diffuser une représentation différente de ces publics au sein de l'institution.

À Montréal, où certains quartiers populaires ont été confrontés à un contexte d'affrontement entre police et jeunes, ces exigences de reconnaissance prennent la forme d'un encouragement, pour les policiers des postes de quartier, à s'impliquer dans des activités sportives aux côtés des associations ou des jeunes dans les écoles. L'un des enjeux d'une telle implication est de banaliser l'image de la police et de créer des relations d'inter-connaissance entre les policiers et les jeunes. Le quartier Saint-Michel à Montréal en offre un bon exemple. Dans ce quartier, comme le soulignait la maire de l'arrondissement à l'occasion de la conférence 2012 de l'European Forum for Urban Security, « nous sommes allés chercher les jeunes pour savoir pourquoi ils se sentaient rejetés. Ils nous ont par exemple expliqué qu'ils n'avaient pas de lieu où se réunir le soir. Nous avons donc aménagé l'horaire d'ouverture des gymnases, et réglé pas mal de problèmes comme ça. Les policiers peuvent jouer au football ou au basket-ball avec les jeunes, c'est leur mandat. [Mais] le policier qui joue au football l'après-midi peut très bien arrêter un jeune le soir, les jeunes du quartier l'ont très bien compris ».

Comme le souligne un commandant de ce quartier, ces échanges réguliers entre policiers et jeunes permettent d'ailleurs de « trouver un équilibre entre laisser-aller et être répressif. C'est délicat à trouver, mais la stratégie, c'est éviter la confrontation, passer des ententes tacites. Il y a des secteurs où des noyaux durs de membres de gang demeurent, mais on n'a plus de graffitis par exemple : ils ont compris ce qui est acceptable par la police et ce qui ne l'est pas ». Dans les contextes de réactivation des tensions, ces liens d'interconnaissance permettent également de désamorcer les situations conflictuelles sans recourir nécessairement à la force, tout

en renforçant parallèlement la portée des programmes de prévention. En effet, « si on est tout le temps en confrontation avec le membre de gang, on ne peut jamais avoir une influence sur son mode de vie ». À l'inverse, le développement de liens dès l'école primaire ou secondaire permet de l'avis des différents acteurs locaux d'éviter la posture classique du « eux contre nous » : « d'avoir ces liens dès le jeune âge, ça aide quand le jeune devient un peu croche, ça donne une opportunité de faire une différence dans la vie de ces jeunes-là » (intervenant social) ; « nous, on y croit dans cette jeunesse, on croit qu'ils ont du potentiel, et ils se font tellement stigmatiser de tous les côtés que c'est important de les valoriser » (policier).

C. Limiter la judiciarisation et les risques de récidive des publics « à risque » en développant des programmes d'accompagnement personnalisé

L'augmentation du nombre d'appels reliés à des personnes sujettes à des problèmes de santé mentale ou à un cumul de difficultés multiples (troubles de santé mentale, itinérance, toxicomanie, exploitation sexuelle...) marginalisant les publics les plus vulnérables sont quelques-uns des défis auxquels sont confrontés les départements de police et de justice dans les grandes centres urbains.

Ces problèmes qui conduisent souvent à des comportements violents ou délictueux et à des contacts réguliers avec les services de police, poussent les dirigeants policiers, dans un contexte de désengagement de l'État, de réduction continue des budgets policiers et d'affirmation des principes du New Public Management, à s'allier avec les autres institutions locales dans le cadre de dispositifs de suivi personnalisé de ces publics vulnérables. L'enjeu de ces dispositifs est de limiter à la fois la judiciarisation et les risques de récidive. Il s'agit, parallèlement au modèle réactif traditionnel d'intervention policière, de promouvoir un modèle davantage proactif incitant les policiers à analyser les causes souvent complexes des phénomènes de délinquance et à rechercher un traitement en profondeur et personnalisé des problèmes en lien avec les partenaires locaux.

Partant du constat que la pression des appels d'urgence accapare très largement les patrouilleurs, ces modes d'intervention reposent le plus souvent sur des équipes dédiées et « multidisciplinaires » (police, justice, santé mentale, travail social, milieu communautaire...). Ce « travail à la frontière » vise à dépasser les découpages traditionnels entre des institutions animées d'objectifs et de savoir-faire spécifiques et qui produisent ce que les acteurs appellent des « effets de silo » ou des phénomènes de « portes tournantes ». Ces dispositifs de suivi personnalisé permettent en effet d'« amener le service » vers les personnes vulnérables¹¹.

Ces logiques d'intervention partenariale observées à Vancouver et Montréal tendent d'ailleurs à se diffuser dans les autres services canadiens de police pour répondre à l'aggravation de certains problèmes sociaux : « Au fil des ans, le partenariat est devenu une pratique adoptée par de nombreux secteurs (santé, éducation, sécurité, justice...). En plus de vouloir dépasser les limites inhérentes aux interventions sectorielles et intra-organisationnelles, le partenariat semble devenu

¹¹ Purene A., « Police et pauvreté urbaine : alternatives canadienne », La vie des idées, 14 mai 2013.

une réalité incontournable dans un contexte de restrictions budgétaires. On y discute de l'amélioration de la qualité de vie des quartiers, de la meilleure façon de faire face à divers problèmes sociaux (prostitution, toxicomanie, itinérance, violence conjugale, santé mentale, jeunes en difficulté...), des stratégies de prévention à mettre en place, des stratégies d'intervention en situation d'urgence, etc.¹²

Au même titre que les procédures consultatives qui visent à faire de la sécurité « l'affaire de tous », la montée de ces logiques d'accompagnement personnalisé en direction de publics qui représentent pour la police une source d'activité considérable semble susciter l'adhésion des cadres et des policiers territoriaux. Le constat que la police remplit de plus en plus une mission d'intervention de première ligne pour une variété de situations de nature non criminelle et que la judiciarisation de certains publics n'est pas une réponse adaptée est en effet largement partagé. Au Canada, l'approche de police communautaire a précisément consisté ces dernières années à expérimenter et légitimer des modes d'intervention alternatifs. Cette approche, qui promeut un rapport moins asymétrique entre la police et les habitants, part de l'idée que la police ne peut se contenter d'être l'institution chargée de « faire rentrer dans le rang » les publics les plus difficiles à travers l'application de la loi : face au constat d'impuissance à agir sur certaines difficultés extrêmes, il s'agit de faire appel à d'autres modes de relations et d'intervention.

Partant ainsi du principe que le volet répressif ne peut à lui seul régler les problèmes de délinquance et que persévérer et se fier uniquement à l'aspect réactif du travail policier était inefficace, les dispositifs observés à Vancouver et à Montréal renvoient à la l'existence d'une « zone d'intervention¹³ » structurée, offrant la possibilité d'une approche partenariale et d'intervention précoce multidisciplinaire sur les populations vulnérables et à risques pour s'attaquer à la source des problèmes afin de mieux les éradiquer et assurer une protection durable du public. Telle qu'envisagée, cette « zone d'intervention » est un champ d'action où la police et les autres intervenants du système social interagissent selon un nouveau modèle de services offerts aux personnes ciblées. Dans ce cadre, la police ne joue pas un rôle de travailleur social mais y applique des stratégies préventives dans le domaine de l'application de la loi. Les politiques de sécurité publique au Canada et l'application des peines visent ainsi, dans un cadre partenarial et un continuum d'intervention des services et de leurs partenaires, dans la sphère sociale, personnelle et familiale, à assurer la réadaptation et la réintégration des contrevenants dans la société.

Le tribunal communautaire du centre ville de Vancouver (DCC) et le management des « Chronic Offenders » :

Un très grand nombre de délinquants dans le centre ville de Vancouver ont des problèmes sociaux et de santé mentale incluant alcoolisme, usage de stupéfiants, itinérance et pauvreté. Pour traiter efficacement la délinquance et les désordres occasionnés sur la voie publique par une concentration de ce type de population

¹² http://www.spvm.qc.ca/upload/documentations/Lecture-de-lenvironnement_SPVM2.pdf

¹³ Institut d'Études Stratégiques Internationales, rapport final, « La violence chez les jeunes et ses démonstrations extrêmes : une nouvelle zone d'opportunité en prévention et en répression », 2009. http://www.cacp.ca/ISIS/admin/Documents/upload/IESI_2009_Rapport_Finale.pdf

dans le centre ville, le tribunal communautaire du centre ville de Vancouver (DCC) a été créé en 2008. C'est la première Cours de Justice de ce genre au Canada.

Regroupant 14 agences dont le ministère de la justice, le ministère de la sécurité publique, la Cours provinciale de Colombie Britannique et un certain nombre d'agences de la santé et des services sociaux, et par une approche partenariale en « résolution des problèmes », son rôle est d'apporter dans un délai le plus court possible, une réponse aux besoins de cette population à risque en s'attachant aux circonstances et aux causes sous @C jacentes de leur comportement criminel et d'améliorer la sécurité publique au centre ville de Vancouver.

Si le recours à l'incarcération est toujours possible pour « les pires des pires » en vue de protéger la société, les réponses apportées visent avant tout à stabiliser ces personnes pour prévenir la survenue de risques et la judiciarisation de ces groupes. L'idée que la prison contribue davantage à l'aggravation des problèmes qu'à leur résolution reste en effet largement admise chez les professionnels du champ pénal.

Le traitement des jeunes délinquants au Québec et les mesures extra-judiciaires.

Considérant avant tout une approche d'intervention multi-organisationnelle et multidisciplinaire la plus en amont possible, pour le « bien-être » personnel de l'adolescent, de réduction de la violence chez les jeunes et comme un facteur indispensable à leur capacité de réintégration ou de réadaptation au sein de la société, les dispositifs étudiés sont la vision québécoise de l'application de la Loi Sur le Système de Justice Pénale pour les Adolescents (LSPJA) et qui se traduit au travers des différents programmes dispensés au sein des centres de jeunesse et des organismes de justice alternative.

Ces organismes jouent un rôle capital dans le processus de déjudiciarisation (60 % des dossiers), où les adolescents, suivant une graduation définie en fonction du caractère de gravité de l'acte, du profil criminogène et de leur environnement, vont suivre des programmes individualisés visant à la réparation, à une conscientisation de leur faute. L'objectif est de leur éviter le système carcéral (lui-même producteur ou catalyseur de délinquance) tout en préservant leur acquis et par une prise de conscience de leur responsabilité.

Si le taux de récidive (25 %) paraît important, il convient de préciser que les critères qui définissent la notion de récidive au Québec comme sur l'ensemble du Canada, sont différents de ceux pris en compte en France.

En conclusion, l'approche de « police communautaire » a précisément consisté ces dernières années à expérimenter et légitimer des modes d'intervention alternatifs. Cette approche, qui promeut un rapport moins asymétrique entre la police et les habitants, part de l'idée que la police ne peut se contenter d'être uniquement l'institution chargée de « faire rentrer dans le rang » les publics les plus difficiles à travers l'application de la loi : face au constat d'impuissance à agir sur certaines difficultés extrêmes mais bien de faire appel à d'autres modes de relations et d'intervention.

Le programme d'action commun qui vient d'être validé par le ministère fédéral de la Sécurité public à l'issue du Sommet sur les indicateurs économiques de la police et de la justice constitue la feuille de route pour les prochaines années et

réaffirme le consensus qui s'est établi entre tous les acteurs autour de la police communautaire et des dispositifs proactifs d'accompagnement des publics vulnérables, des interventions précoces multidisciplinaires sur les populations à risques (notamment les jeunes), pour s'attaquer à la source des problèmes afin de mieux les éradiquer et assurer une protection durable du public et tout en réduisant les coûts financiers.

Loin d'être un ensemble de recette prêt à servir, ce programme confirme l'idée selon laquelle la « police communautaire » s'affirme aujourd'hui davantage comme un « projet politique » à long terme et se déclinant, dans la pratique, de manières différentes d'une ville à l'autre même si certaines visées convergentes peuvent être dégagées.

À l'heure où les mots d'ordre de proximité, d'appropriation du terrain, d'adaptation des solutions aux besoins locaux, de rénovation des statistiques et les mesures judiciaires alternatives de service viennent s'inscrire sur l'agenda politique en France, la diversité des formes des programmes les orientations innovantes observées au Canada pour des villes plus inclusives et plus sûres, méritent une attention particulière