



HAL
open science

Police et population. La difficile quête de proximité

Jacques de Maillard, Mathieu Zagrodzki

► **To cite this version:**

Jacques de Maillard, Mathieu Zagrodzki. Police et population. La difficile quête de proximité. Jacques de Maillard; Wesley G. Skogan. Police et société en France, Presses de Sciences Po, pp.263-282, 2023, 10.3917/scpo.maill.2023.01.0263 . halshs-04038022

HAL Id: halshs-04038022

<https://shs.hal.science/halshs-04038022>

Submitted on 20 Mar 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Chapitre 12. Police et population. La difficile quête de proximité

Jacques de Maillard, Mathieu Zagrodzki

(in J. de Maillard, W. Skogan (dir.), *Police et société en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 2023, p. 263-282)

Les préoccupations des pays occidentaux quant aux relations entre police et population, plus spécifiquement dans les espaces urbains, n'échappent pas à la France. Les tensions récurrentes entre jeunes et forces de police dans certains quartiers, dont les émeutes sont emblématiques, l'augmentation de l'insécurité et l'inadaptation des modes de travail policier ont été problématisées dès la fin des années 1970. Durant les années 1980 et 1990, sont apparus les thèmes de la proximité et de la relation entre les forces de police et les quartiers de relégation, qui ont encouragé la mise en place de partenariats associant forces de police et divers acteurs locaux, notamment les municipalités. La réforme de la police de proximité engagée à la fin des années 1990 peut être vue comme un aboutissement de ce processus. Les années 2000, en revanche, n'ont guère été favorables à de telles orientations : les transformations néomanagériales tout comme la politisation de la sécurité ont remis en cause les réformes engagées à la fin des années 1990. La police de proximité s'est vue reléguée, à la fois symboliquement et concrètement. Une réorientation semble s'être amorcée depuis 2017-2018, mais sans que se soient produits des changements massifs, et les quelques éléments disponibles incitent à la prudence, voire au scepticisme.

Avant de revenir sur ces différentes périodes comme nous allons le faire dans ce chapitre, il convient de procéder à une précision sémantique. Le terme de « police de proximité », qui renvoie à l'anglais *community policing*, est souvent critiqué pour son caractère vague et indéfini. Néanmoins, les trois caractéristiques qu'il implique, relevées par Wesley Skogan (2006), constituent une bonne définition de départ pour cerner les spécificités des initiatives prises en France. Premièrement, les agents sont assignés à des territoires spécifiques et les responsabilités sont décentralisées. En d'autres termes, plutôt que de circuler en automobile sur de larges zones, ils effectuent des patrouilles pédestres, à vélo ou à cheval sur des territoires plus réduits ; des chefs d'unité territoriale deviennent responsables de la définition des objectifs et de l'allocation des ressources sur leur territoire ; les agents de base ont la capacité d'identifier les problèmes locaux et trouver des solutions avec l'aide de la population. Deuxièmement, la participation du public est accrue. Il peut s'agir d'organiser des réunions avec la population afin de renseigner la police sur les besoins et les problèmes locaux, d'aider cette dernière à mobiliser différents partenaires (associations, bailleurs, etc.), de lui faire connaître les contraintes qu'elle

rencontrera dans son travail, de faciliter une critique directe de ses actions par les habitants, enfin de disséminer des informations qui lui serviront dans ses enquêtes. Dans cette perspective, les polices peuvent même s'engager dans des programmes de renforcement des capacités d'autoprotection des habitants. Troisièmement, les missions des policiers sont élargies. Ils sont censés mettre à distance une pratique traditionnellement orientée vers un travail purement réactif de lutte contre la délinquance (réponse aux appels et investigation) pour adopter des modalités d'intervention plus larges et proactives, incluant un volet de prévention et de résolution de problèmes.

Des premières expérimentations à la police de proximité (des années 1970 à 2002)

Durant la seconde moitié du XX^e siècle, l'action des polices françaises dans les villes connaît deux transformations majeures dont le sociologue Dominique Monjardet (1996, 1999) a très bien rendu compte. La première, commune à l'ensemble des pays occidentaux, est due à la diffusion de technologies (radio, téléphone, voiture) qui permet aux policiers de se projeter plus facilement, de répondre plus rapidement aux demandes du public... tout en ayant pour effet de les couper de ce même public (ne serait-ce que par la simple vitre de leur véhicule). Le second bouleversement se produit en 1941, lorsque le gouvernement de Vichy étatisé les polices municipales. Cette réforme change la façon dont les policiers rendent des comptes : le commissaire de police s'inscrit désormais dans un chaînage vertical au sein du ministère de l'Intérieur, et son supérieur hiérarchique est le préfet. Le maire se retrouve quant à lui marginalisé dans un tel système. Les policiers se recrutent au travers d'un système national, ce qui peut avoir pour effet une faible connaissance et familiarité avec les territoires dans lesquels ils exercent ; la préfecture de police de Paris est traditionnellement vue comme une école de police, puisque de nombreux jeunes provinciaux récemment recrutés comme gardiens de la paix y passent leurs premières années professionnelles, avant que l'expérience et l'avancement de leur carrière ne leur permettent de revenir dans leur province natale. C'est précisément ce système qui se trouve remis en cause pendant les années 1970.

Un système critiqué : années 1970-1997

Au cours des années 1950 et 1960, la délinquance n'est pas vraiment un sujet politique. Pour un ministre de l'Intérieur, la question centrale est d'abord et avant tout celle de la protection des intérêts de l'État, dont la surveillance politique des mouvements qui pourraient menacer la République et les questions de maintien de l'ordre des manifestations, notamment dans le contexte de la décolonisation. La situation change au cours des années 1970. Les

questions de sécurité et de délinquance, qui ont disparu de l'agenda politique depuis la fin du XIX^e siècle, redeviennent très prenantes sur fond d'augmentation de la délinquance de masse (les vols sont multipliés par 11 entre 1950 et 1984) et ce, en France comme dans l'ensemble des pays occidentaux. De manière symptomatique, en 1974, le ministre de l'Intérieur, M. Poniatowski, se définit comme le ministre de la sécurité des Français. Dans ce contexte général, une série de rapports commencent à remettre en cause le système policier en vigueur.

Ainsi, le rapport du Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance, dit rapport Peyrefitte, remis au Premier ministre en 1977, recommande une meilleure distribution des forces de police, notamment « dans les zones nouvelles d'urbanisation, où leur absence est gravement ressentie », la mise en place de petits postes de police de quartier favorisant des formes d'îlotage ou encore des mesures de formation pour améliorer les relations entre la police et les citoyens. Dans le domaine de la prévention et de la sécurité, le rapport Bonnemaison (1982) conduit à la mise en place de conseils communaux de prévention de la délinquance, coprésidés par les maires et les préfets, dans lesquels les forces de police sont représentées.

Au sein même du ministère de l'Intérieur, la relation que la police nationale entretient avec les territoires urbains fait l'objet de critiques. Au début des années 1980, un rapport commandé par le ministère constate une assez forte déconnexion entre policiers et territoires, à la suite d'une large enquête conduite auprès des policiers (Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, 1983). Si ce rapport n'a pas d'effet net immédiat en termes de formation, il incarne une première forme de diagnostic interne à l'institution quant à ses difficultés en matière de sécurité publique. À la fin des années 1980, la création d'un Institut des hautes études de la sécurité intérieure¹ fournit, de façon certes sinusoïdale (voir Ocqueteau et Monjardet, 2005), un lieu d'échanges entre policiers réformateurs, hauts fonctionnaires et chercheurs spécialisés dans les questions policières. L'institut encourage notamment les échanges avec des chercheurs internationaux pour aider à la circulation des idées et des informations sur les expériences et les réformes menées à l'étranger.

Le constat d'une dissociation entre polices et territoires suscite quelques premières propositions de mesures correctives. Par exemple, en 1976, une circulaire prescrit la mise en place d'îlotiers, c'est-à-dire des agents assignés à des périmètres réduits pour permettre une meilleure interconnaissance avec le public et dont les missions relèvent essentiellement de la prévention. De telles initiatives n'ont pas eu beaucoup d'ampleur. Elles ont constamment pâti

¹ Cet organisme a depuis changé à plusieurs reprises de nom et de rattachement institutionnel. En 2023, il s'appelle Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur.

du peu d'intérêt qu'elles suscitaient de la part des professionnels policiers et de la hiérarchisation des priorités policières. Le nombre de policiers s'y trouvant affectés est toujours resté très faible, à commencer par les unités d'îlotiers, qui étaient même connues accueillir les personnels que l'on ne pouvait placer ailleurs (ainsi qu'aux sportifs de haut niveau). En cas d'urgence, il s'agissait des unités requises prioritairement pour « faire nombre ».

Dans une certaine mesure, les pratiques traditionnelles de la gendarmerie, même si elles n'en ont pas pris formellement le nom, ont une grande affinité avec la police de proximité. Le modèle gendarmique s'est en effet constitué sur la base d'une très forte intégration dans les zones rurales et semi-urbaines. Pour surveiller de larges parties du territoire, ses agents entretiennent des réseaux d'informateurs, en échange de toute une série de services informels (Mouhanna, 2001). Ce modèle, cependant, connaît ses propres difficultés. Dès la fin des années 1980, il fait face à un mouvement de contestation interne (qui réclame une meilleure séparation en vie privée et activité professionnelle, les gendarmes vivant en caserne avec leur famille). À la fin des années 1990, des demandes de rationalisation émergent, du fait non seulement de l'immensité du territoire couvert par les brigades de gendarmerie, mais aussi des tensions internes suscitées par une demande de redevabilité interne plus forte de la part de la hiérarchie. Surtout, c'est essentiellement dans les espaces urbains, qui sont le ressort de la police nationale, que les problèmes policiers se posent avec le plus d'acuité. Durant cette période, les relations entre élus et policiers relèvent du dialogue de sourds qui marque : « Les [élus] réclament une présence policière visible, constante et dissuasive, tandis que les [policiers] développent les BAC (brigades anti-criminalité) dont les équipages se font les plus discrets possibles pour tenter de surprendre le flagrant délit. Les premiers revendiquent des îlotiers auxquels les seconds dénie toute efficacité répressive, donc policière » (Monjardet, 1999, p. 19).

Réforme 1997-2002 : une mise en œuvre malaisée

Au milieu des années 1990, la situation semble donc défavorable aux initiatives de police de proximité. La question a cependant pris de l'importance au sein du ministère de l'Intérieur et, surtout, elle fait l'objet d'un relatif consensus transpartisan. En 1993, le ministre de l'Intérieur, Charles Pasqua, pourtant peu suspect d'une critique excessive de la police, esquisse une mise en cause du modèle de français de sécurité publique. Il appelle la police à mieux « s'ancrer dans la ville, faire de la sécurité quotidienne et des attentes de la population une préoccupation première » (Charles Pasqua, conférence à l'IHESI, 1993, cité dans Monjardet et Ocqueteau, 2004, p. 59).

Dans un mouvement plus général, alimenté par la diffusion des logiques partenariales, la dimension de la proximité apparaît comme une préoccupation partagée : la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité de 1995, adoptée par un Parlement à majorité de centre-droit, contient par exemple des références explicites à la thématique de la sécurité de proximité. Le changement politique de 1997 amplifie ces dynamiques. Le nouveau gouvernement de gauche plurielle fait de la sécurité l'une de ses priorités, juste après le chômage. Une réforme est annoncée en grande pompe lors d'un colloque organisé à Villepinte en 1997, avec pour enjeu majeur la création d'une police de proximité via la transformation des forces de polices urbaines et la mise en place de contrats locaux de sécurité.

La réforme, qui vise d'abord une redéfinition du métier de policier en plaçant le gardien de la paix au cœur du système, est assez largement en phase avec les dispositifs de *community policing* mis en place dans d'autres pays occidentaux (Maillard, 2017). Sa doctrine, élaborée tardivement, en 1999, selon une formulation en clin d'œil à une arme policière bien connue (le 357 Magnum) repose sur trois objectifs (anticiper et prévenir les difficultés, connaître son territoire, être connu des habitants et identifier les problèmes, répondre aux attentes de la population par un dialogue constant et une écoute attentive), cinq modes d'action (un maillage territorial identifié par quartier, le contact permanent avec la population, la polyvalence de l'action policière incluant prévention, répression et dissuasion, la responsabilisation territoriale, un service rendu de qualité) et sept modes de travail (le recueil de la demande de sécurité, la gestion par objectif, la gestion par résolution des problèmes, le développement du travail en équipe, la communication interne et externe, l'évaluation des résultats, l'esprit de service public).

Sur le plan méthodologique, la réforme procède d'abord en une phase d'expérimentation menée sur cinq sites pilotes, suivie d'une évaluation, avant d'entrer dans une phase de généralisation progressive des dispositifs (63 circonscriptions, puis 180 circonscriptions, puis à l'ensemble des 468 circonscriptions de sécurité publique). La politique de contractualisation entre État et collectivités territoriales sur laquelle elle s'appuie au travers des contrats locaux de sécurité permet aux préfets (représentants de l'État dans les départements), commissaires, procureurs et collectivités territoriales de s'engager sur des objectifs communs.

Sa mise en œuvre est marquée par de nombreuses difficultés. D'abord, la préfecture de police de Paris, pourtant part de la direction générale de la police nationale (DGPN), l'applique *a minima*, sans modifier radicalement son mode de fonctionnement. Ainsi, l'instauration d'une police de proximité à Paris consistera essentiellement à fusionner commissariats de police judiciaire et commissariats de sécurité publique, c'est-à-dire à unifier le système policier de la

capitale (et l'alignant sur le reste du système français), mais sans toucher à la doctrine d'action des policiers sur le terrain.

Surtout, l'essentiel de la réforme, qui doit en principe concerner l'ensemble des effectifs de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP), se révèle infiniment complexe à appliquer. Sebastian Roché (2005) en a bien expliqué les raisons. La première est sans doute d'ordre politique : le ministre de l'Intérieur, Jean-Pierre Chevènement, en charge de sa conception et sa mise en œuvre, n'est lui-même pas convaincu de l'utilité d'une réforme impulsée par le chef de gouvernement, Lionel Jospin. Orientée vers le service aux citoyens, elle n'est pas totalement en phase avec la conception que Chevènement se fait d'une police républicaine. En outre, pour des raisons de santé, le ministre doit s'absenter de son poste pendant plusieurs mois (de septembre 1998 à janvier 1999), ce qui ne fera qu'accroître les incertitudes quant à une réforme déjà faiblement portée politiquement. La deuxième raison tient à la question centrale des moyens. La création d'une police de proximité implique une capacité à déployer des effectifs dans l'espace public. Or, mis à part le renfort des adjoints de sécurité (c'est-à-dire d'agents contractuels), le ministre de l'Intérieur ne parvient pas à obtenir des véritables efforts supplémentaires. En outre, il ne touche pas aux compagnies républicaines de sécurité, dont les effectifs (15 000) de l'époque paraissent disproportionnés par rapport à ceux de la DCSP (65 000).

Troisièmement, pour conduire la réforme, le ministère a par ailleurs besoin de soutiens, tant à l'intérieur du système (les professionnels policiers et les organisations représentatives) qu'à l'extérieur (les collectivités territoriales). Les premiers ne sont pas unilatéralement négatifs vis-vis de la réforme et les syndicats ne s'y sont pas opposés, mais durant la suite du processus, ces derniers la jugent insuffisamment négociée se montrent plus sceptiques, voire critiques. Pour les collectivités territoriales, comme nous l'avons indiqué plus haut, les attentes sont élevées : de nombreux maires ont exprimé leur souhait d'une police capable de mieux répondre aux demandes de sécurité de la population. Pour autant, l'absence de concertation n'est pas toujours vue d'un bon œil par des maires avant tout demandeurs de renforts en effectifs qu'ils ne voient pas venir.

Enfin, la manière dont la réforme a été conduite explique en partie son échec relatif. Après des retards multiples dans le démarrage du projet, le gouvernement (en l'occurrence le ministre de l'Intérieur et le Premier ministre) entend qu'elle soit achevée pour les élections présidentielles de 2002, cette échéance servant désormais de cadre à l'élaboration de la doctrine et à la détermination des différentes étapes de la généralisation. Cette temporalité dictée par la politique crée un sentiment d'urgence (où les acteurs s'accusent mutuellement d'aller trop vite)

et pèse sur la réussite de la réforme (notamment dans la mesure où cette réussite suppose l'adhésion des policiers). Pour une part conduite depuis Paris contre le terrain (Roché, 2005), par des innovateurs qui veulent appliquer un découpage homogénéisé des quartiers et une affectation relativement standardisée des effectifs, la réforme est ressentie localement comme un excès de centralisme parisien.

Ajoutons pour finir qu'elle s'appuie peu sur le registre de la formation : les nouveaux formats peinent à se mettre en place, ce qui fait que les effectifs déployés sont peu préparés à cette nouvelle façon de faire du travail de police. Dominique Monjardet, associé au démarrage du projet de réforme, juge avec sévérité cette absence de savoir-faire (2002, p. 550) : « Si [les policiers] n'ont comme seule ressource acquise, pour entrer en contact avec un groupe de jeunes, que le contrôle d'identité (le plus souvent illégal, de surcroît), il est douteux que leur action soit productive. Dans cet immense chantier des compétences et savoir-faire d'une police visible dans l'espace public, rien ou presque rien n'a été entrepris. »

La réforme est donc menée à marche forcée, contre une large partie du ministère, déterminée par un calendrier politique qui en définit le rythme. Elle est frappée d'une très forte logique de centralisation : les contenus, telle la définition de périmètres spécifiques dans les villes, sont arrêtés au niveau central et mis en œuvre localement. Paradoxalement, alors qu'elle est censée porter un message de décentralisation organisationnelle, elle s'inscrit dans un mode opératoire profondément centralisateur. On aurait pu penser qu'avec le temps ce cadre allait s'assouplir, que l'idée de responsabilisation des échelons territoriaux finirait par s'imposer. C'est pourtant une tout autre logique qui va l'emporter, avec le changement politique de 2002.

Depuis 2002 : abandon puis retour timide des initiatives

La décennie 2000 marque un brusque déclin des initiatives de rapprochement police-population au profit d'approches managériales centrées sur l'activité répressive des policiers promues par la droite de retour au pouvoir. Le quinquennat de François Hollande n'infléchit que très légèrement ces tendances, les événements de 2015 conduisant par ailleurs à un recentrage des priorités autour de la lutte contre le terrorisme. Si le programme électoral de l'actuel président de la République, Emmanuel Macron, comportait un volet sur la police de sécurité du quotidien, sa mise en œuvre est restée limitée, avec un certain nombre de controverses sur les violences policières, les contrôles au faciès et le rôle de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN).

L'ère Sarkozy ou la culture du résultat

Parallèlement à cette réforme et aux écueils qu'a rencontrés son application, on a assisté, pendant les années 1990, à un durcissement global du discours en matière de sécurité dans le champ politique et médiatique français. L'idée de tolérance zéro s'est imposée très vite dans les discours publics pour devenir un thème à la mode, notamment nourri par le « miracle new-yorkais »² : en 1998, quand il était ministre de l'Intérieur, Jean-Pierre Chevènement a envoyé une délégation à New York pour y déceler, auprès des responsables du New York Police Department (NYPD), les pratiques qui pourraient être reprises en France. Bien que la transposition de l'expérience new-yorkaise soit finalement restée très limitée (Maillard et Le Goff, 2009), les années 2001-2002 prolongent cette tendance. Les événements liés à l'insécurité deviennent de plus en plus médiatisés, ce qui conduit la droite à insister sur cette thématique en vue des élections municipales de mars 2001, puis de l'action présidentielle d'avril 2002.

Lors des festivités du 14 juillet 2001, Jacques Chirac déclare : « Il n'y a pas de fatalité de l'insécurité. Il n'y a qu'un manque de l'autorité de l'État et un manque de volonté politique. » Le 16 octobre 2001, deux policiers sont tués par un multirécidiviste au cours d'un cambriolage au Plessis-Tréville, en banlieue parisienne. Cet événement tragique provoque en tout sept manifestations policières entre le 23 octobre et le 14 décembre. Le gouvernement débloque 350 millions d'euros pour augmenter le budget de la police, mais les images de policiers défilant dans la rue ont des conséquences désastreuses et durables en termes d'image pour le gouvernement (Monjardet, 2002). Le 3 mars 2002, en pleine campagne présidentielle, Lionel Jospin, Premier ministre en exercice et candidat à la magistrature suprême, reconnaît son échec dans le domaine de la sécurité et admet lors d'une interview au journal télévisé de 20 heures de TF1 avoir « péché par naïveté ». Cet échec – entre autres choses – lui coûte la victoire à une élection présidentielle dont la campagne a été dominée par le thème de l'insécurité : à la veille du scrutin, 60 % des Français déclarent qu'elle est le problème prioritaire (Roché, 2005, p. 259-264). Lionel Jospin est éliminé dès le premier tour, avec à peine plus de 16 % des voix.

La réélection de Jacques Chirac, suivie immédiatement de la victoire de la droite aux élections législatives, conduit à la formation d'un nouveau gouvernement au sein duquel Nicolas Sarkozy, tenant d'une ligne politique de droite « décomplexée », est nommé ministre de l'Intérieur. Il se lance rapidement dans une politique et une communication énergiques autour de la culture du résultat. Les policiers, en particulier les commissaires, seront désormais jugés en fonction de leurs chiffres et toucheront des primes au mérite. Opposant cette nouvelle approche basée sur l'évaluation statistique de l'action de la police à celle d'une police de

² La délinquance baisse spectaculairement dans les années 1990 à New York.

proximité jugée laxiste, inefficace et trop sociale, il décide de revenir en grande partie sur ce qui a été entrepris par la gauche en matière de sécurité. L'instruction ministérielle du 24 octobre 2002 relative à l'adaptation de l'action des services territoriaux de la sécurité publique au renforcement de la lutte contre les violences urbaines et la délinquance vient « [gommer] les excès [de la police de proximité] auxquels une mise en œuvre dogmatique avait pu donner lieu à partir des années 1999 et 2000 ». Elle pose trois principes : « laisser aux chefs de service territoriaux une autonomie minimale dans l'organisation de leur service » ; « renforcer en effectifs les créneaux horaires les plus criminogènes, surtout la nuit » ; « procéder à un rééquilibrage opérationnel des missions en faveur de l'activité judiciaire procédurale et de voie publique ».

En lisant ce texte entre les lignes, on comprend qu'il est désormais possible aux chefs de circonscription de passer outre la sectorisation des patrouilles et la fidélisation des effectifs sur un territoire, qui sont autant de principes clés de la police de proximité. Par ailleurs, l'insistance sur l'activité judiciaire et de voie publique replace la patrouille et l'interpellation au centre des priorités policières. La police de proximité se trouve ainsi de fait supprimée au bout d'à peine trois ans d'existence, et les politiques de sécurité prennent un virage beaucoup plus nettement axé sur la répression, conformément au discours du ministre qui veut revaloriser cet aspect du métier (Roché, 2005, p. 232-233), délaissé selon lui par le gouvernement précédent. La police de proximité devient politique : elle est associée à la police des « gentils ».

Enfin, la loi pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003 crée une série de nouveaux délits et de nouvelles sanctions concernant la prostitution, la mendicité, les gens du voyage, les squatteurs, les rassemblements dans les halls d'immeubles ou encore les menaces. Des phénomènes comme la mendicité (avec notamment l'utilisation d'enfants ou de personnes handicapées) et l'occupation illégale de terrains par des gens du voyage originaires d'Europe de l'Est ainsi que la présence massive de prostituées dans les rues des grandes villes françaises sont clairement ciblés. Une logique de lutte agressive contre les désordres est à l'œuvre, loin de la philosophie de la police de proximité.

Comme indiqué précédemment, le nouveau ministre de l'Intérieur souhaite instaurer un pilotage des services à l'aide de statistiques, la performance des services de police et de gendarmerie étant jaugée à l'aune des taux de délinquance et d'élucidation. Les abus et effets pervers de la culture du résultat en France ont fait l'objet de dénonciations régulières, aussi bien de la part de l'opposition et de certains syndicats que de chercheurs (Matelly et Mouhanna, 2007 ; Douillet *et al.*, 2014) démontrant qu'à force d'être soumis à la pression des chiffres, les services de police ont fini par les manipuler afin d'atteindre les objectifs qui leur ont été

assignés. Les cas de requalification de délits en contraventions, de méthodes de dissuasion des victimes d'infractions de porter plainte quand elles se présentent au commissariat ou encore de focalisation sur les délits les plus faciles à élucider par opposition à ceux qui nécessitent des investigations poussées sont légion. Laurent Mucchielli (2008) a par exemple constaté, sur la période 2002-2006, une explosion des infractions à la législation sur les étrangers (+ 52 %) et des infractions à la législation sur les stupéfiants (+ 40 %), qui ont pour particularité d'être des faits automatiquement élucidés à partir du moment où ils ont été constatés. Il faut « soigner les stats », comme disent les policiers.

Cette approche fondée sur l'interpellation et la répression a eu tendance à exacerber le problème des relations avec la population, en induisant un style de police très offensif dans lequel le contrôle d'identité proactif tient une place centrale (Maillard et Zagrodzki, 2017). Cela se traduit notamment par l'explosion des procédures pour outrage et rébellion. Fabien Jobard et Marta Zimolag (2005), dans une étude consacrée aux infractions sur personnes dépositaires de l'autorité publique jugées au tribunal de grande instance de Melun, montrent par exemple que le nombre de ces affaires a doublé au cours de la période 2000-2003 par rapport à la période 1995-1999 et quadruplé par rapport à la période 1975-1994 dans le ressort de ce tribunal. Laurent Mucchielli (2008) constate quant à lui une hausse de 15 % de ces infractions au niveau national entre 2002 et 2006. Si le nombre de condamnations pour ce type d'affaires est resté stable, ou elle même légèrement baissé, depuis les études citées (16 139 en 2010 contre 15 254 en 2015³), il n'en demeure pas moins que ces chiffres sont révélateurs d'un malaise persistant entre la police et une partie de la population, au même titre que les incidents répétés entre forces de l'ordre et jeunes dans un certain nombre de quartiers sensibles (Mohammed et Mucchielli, 2007).

L'instauration en avril 2008 d'unités territoriales de quartier (UTEQ), devenues brigades spécialisées de terrain (BST) en 2010, dans quelques secteurs sensibles de la banlieue parisienne, et leur extension par la suite (y compris sous le quinquennat suivant, la gauche ayant conservé le dispositif une fois au pouvoir) à un total 45 quartiers à travers la France pour rétablir le « lien de confiance » entre la police et la population, selon les dires du Premier ministre François Fillon, a semblé s'inscrire dans une logique de rapprochement avec les habitants des quartiers et augurer d'une réintroduction discrète de la police de proximité. Il convient toutefois de nuancer très nettement cette impression initiale. Tout d'abord, il s'agit d'une pratique ciblée sur quelques territoires et non d'une politique nationale refondant les missions de la police. La

³ Source : Ministère de la Justice.

mesure conserve un caractère limité, en raison notamment des contraintes budgétaires pesant sur les administrations publiques et des baisses d'effectifs à cette époque-là pour la police nationale. Surtout, les propos de Brice Hortefeux, ministre de l'Intérieur lors de la transformation des UTEQ en BST – ses agents ne seront pas « des policiers d'ambiance et des éducateurs sociaux » ni « des grands frères inopérants en chemisette qui font partie du paysage⁴ » – attestent qu'une approche clairement répressive a été décidée pour ces brigades, comme nous le verrons plus loin. Sectorisées sur des quartiers sensibles où elles sont censées assurer une présence policière visible, elles patrouillent aussi bien en véhicule qu'à pied et arborent au quotidien des équipements d'intervention comme le lanceur de balles de défense de 40 millimètres ou le gilet tactique, avec tout ce que cela implique en termes d'image. Elles suivent la tendance générale de la police française à favoriser des unités proactives au mandat offensif (Maillard et Zagrodzki, 2017 ; Darley et Gauthier, 2018).

Modestes changements sous le quinquennat Hollande

L'élection de François Hollande, en 2012, est porteuse de promesses pour ceux qui souhaitent une inflexion de ces méthodes agressives de police, puisque l'un des grands axes de son programme en matière de sécurité était la création de zones de sécurité prioritaires (ZSP), aux moyens renforcés, devant associer territorialisation de l'action policière, ciblage de zones particulièrement criminogènes, amélioration des relations police-population et approche partenariale avec différents acteurs locaux. La première phase du quinquennat voit une mise en œuvre soutenue de ce dispositif – 15 sites sont désignés dès l'été 2012 – qui est progressivement étendu à 80 zones au total entre fin 2012 et fin 2013. Une évaluation, portant spécifiquement sur la ville de Marseille, fait un bilan mitigé de l'expérience (Mucchielli, 2015). Il en ressort que le trafic de stupéfiants, qui est un point central de la stratégie adoptée localement, n'a pas été durablement affecté par cette nouvelle politique. Néanmoins, elle a conduit à relancer une véritable dynamique partenariale, avec une remobilisation de l'État et des acteurs locaux, qui a permis d'agir sur le cadre de vie des habitants. La nomination d'un nouveau ministre de l'Intérieur, début 2014, et la vague d'attentats qui démarre un an plus tard stoppent dans son élan une approche qui a, de toute façon, porté sur la coordination entre acteurs institutionnels beaucoup plus que sur les pratiques policières, demeurées largement inchangées.

Plus généralement, les questions de relations avec la population et de sécurité quotidienne sont reléguées au second plan à partir de 2015, en grande partie du fait de l'attention

⁴ Samuel Laurent, « Hortefeux renomme sa police de proximité », *Le Monde*, 18 août 2010.

portée à la lutte contre le terrorisme. Si l'on a pu observer une vague de solidarité avec les forces de l'ordre au lendemain des attaques de janvier 2015, un certain nombre d'événements sont venus ternir son image par la suite (Roché, 2016). Les multiples prolongements de l'état d'urgence, le maintien de l'ordre, jugé musclé, lors de la contestation contre la loi travail, la répression et les restrictions qui frappent de façon disproportionnée les ultras de football⁵, ainsi que les décès de jeunes gens au cours d'interventions de la gendarmerie (Rémi Fraisse en 2014 et Adama Traoré en 2016) sont autant de causes de déception pour une partie des électeurs de François Hollande.

Cependant, c'est surtout la question des contrôles au faciès qui cristallise les critiques à l'encontre du président de la République et symbolise les espoirs déçus d'une frange de la gauche. Manuel Valls, alors ministre de l'Intérieur, enterre l'idée du récépissé de contrôle d'identité, pourtant annoncée évoquée pendant la campagne présidentielle par François Hollande, dès septembre 2012. Si des mesures alternatives sont prises (adoption du matricule visible pour tous les agents de la force publique, adoption d'un nouveau code de déontologie, caméras-piétons portées par des policiers en patrouille), le problème demeure significatif, à tel point que l'État est définitivement condamné par la Cour de cassation, le 9 novembre 2016, pour des contrôles jugés discriminatoires à la suite d'une plainte déposée par treize personnes d'origine africaine ou nord-africaine, et que se pose, plus généralement, la question de la surutilisation des contrôles d'identité par la police française, pour laquelle ils sont devenus un mode dominant d'entrée en contact avec le public (Maillard *et al.*, 2016 ; voir aussi le chapitre 11 du présent ouvrage).

Comme souvent, il faut attendre deux nouveaux drames, ceux de Viry-Châtillon (deux policiers sont grièvement blessés à la suite de l'attaque de leur véhicule au cocktail Molotov) et d'Aulnay-sous-Bois (l'interpellation d'un jeune homme par un équipage de la BST dégénère et engendre de graves blessures chez l'individu concerné⁶) pour que la thématique des relations police-population revienne sur le devant de la scène politique et médiatique. Elle débouche notamment sur une évolution des modalités d'utilisation des caméras-piétons, dont sont dotés

⁵ Voir le décompte de l'Association nationale des supporters (www.association-nationale-supporters.fr/arretes/), selon lequel 45 rencontres de Ligue 1 ont fait l'objet d'une interdiction de déplacement pour les supporters de l'équipe visiteuse lors de la saison 2016-2017.

⁶ Soulignons au passage que ce sont des agents de la BST d'Aulnay-sous-Bois qui sont impliqués dans cette interpellation au cours de laquelle un jeune homme, Théodore Luhaka, est grièvement blessé. La problématique nationale suscitée par « affaire Théo » conduit notamment le président de la République, François Hollande, à rendre visite à Théodore Luhaka à l'hôpital.

policiers et gendarmes. Instaurée depuis 2014, l'utilisation de ces caméras n'a initialement été accompagnée d'aucun dispositif d'évaluation, et leur pérennisation par la loi du 3 juin 2016 s'est fondée sur le ressenti positif des agents de voie publique et non sur un protocole scientifique. Il faut attendre un décret du 27 avril 2017 pour que soient instituée l'obligation, à titre expérimental pour les agents de 31 ZSP, d'enregistrer systématiquement les contrôles d'identité⁷ et une évaluation de son effet, menée par le ministère lui-même (et non par des évaluateurs indépendants).

La police de sécurité du quotidien depuis 2018 : une réforme contrariée

Si les questions d'insécurité ne sont pas centrales dans le programme d'Emmanuel Macron pour l'élection présidentielle de 2017, une idée de police de sécurité du quotidien (PSQ) y est développée, dans laquelle on retrouve un certain nombre de principes s'inscrivant dans la philosophie de la police de proximité : intégration des policiers dans les quartiers, partenariats locaux dits « innovants », formation des policiers à la gestion de conflits et au dialogue, déconcentration des décisions et autonomies. Ces principes figurent dans le texte de la réforme de la « police de sécurité du quotidien », annoncée officiellement en février 2018⁸. La PSQ débouche sur différents types d'initiatives, dont les contours et l'ampleur varient, du fait de la souplesse du concept, en fonction des besoins locaux, de la taille du service, du contexte social et sécuritaire, des moyens disponibles ou tout simplement de l'implication personnelle des responsables locaux de la police et de la gendarmerie. Dans certains cas, la PSQ est un simple label accolé à des initiatives existantes, telles les brigades de contact au sein de la gendarmerie, la réforme ne signifiant alors qu'un changement d'appellation. Dans d'autres, elle ouvre des fenêtres d'opportunité à des responsables policiers locaux innovants désireux d'introduire de nouvelles approches, telles les cellules de pilotage locales police-population. Néanmoins, le portage national paraît faible en l'absence d'une véritable instance de coordination et de suivi. La PSQ s'apparente avant tout à un renforcement des moyens matériels et humains des forces de l'ordre et au déploiement d'effectifs supplémentaires dans la soixantaine de zones labellisées quartiers de reconquête républicaine (QRR), une fois de plus sans véritable changement de doctrine. De même, le « Beauvau de la sécurité », lancé en janvier 2021 à la suite de l'affaire

⁷ Jusque-là, l'enregistrement des interactions était à la discrétion des agents, qui l'enclenchaient s'ils le jugeaient opportun. Cela reste la règle en-dehors des sites listés dans le décret du 27 avril 2017.

⁸ « Lancement de la police de sécurité du quotidien », ministère de l'Intérieur, 8 février 2018.

Michel Zecler⁹ et encore en cours au moment où ces lignes sont écrites, ne devrait pas conduire à des inflexions majeures en la matière. Ce cycle de débats sur des problématiques comme la relation police-population, la formation des policiers ou encore le contrôle interne des forces de l'ordre rassemble cadres du ministère de l'Intérieur et syndicats de police, sans participation de chercheurs, d'ONG ou d'acteurs associatifs.

Conclusion : des réformes limitées dans un système centralisé et tourné vers l'intervention

Trois caractéristiques du modèle policier français ressortent de l'analyse des quelques efforts en matière de rapprochement avec la population. Tout d'abord, son caractère fortement centralisé, dans lequel le ministère de l'Intérieur dirige depuis Paris deux forces dont les échelons locaux bénéficient de peu d'autonomie et sont de ce fait moins à même de s'adapter aux attentes de la population. Ensuite, le fort attachement au modèle traditionnel de police, basé sur l'intervention et l'interpellation : le rapprochement avec la population et la consultation d'avis extérieurs à l'institution suscitent méfiance, scepticisme, voire hostilité au sein d'un corps se percevant comme mal-aimé et se vit selon une mentalité de forteresse assiégée. Enfin, et c'est une conséquence du point précédent, l'organisation des services de voie publique favorise très largement la spécialisation, au profit d'unités au mandat offensif dont la tâche première est de ramener du résultat (les brigades anti-criminalité en sont emblématiques).

Le contexte politico-administratif ne permet pas non plus de penser de véritables réformes en profondeur, la conception et la réflexion étant principalement accaparées par une haute hiérarchie et haute administration puissantes, face à des ministres le plus souvent éphémères et donc insuffisamment armés pour défendre des changements ambitieux¹⁰. Par ailleurs, le paramètre syndical est important pour éclairer la réalité française, où environ 70 % des effectifs policiers sont syndiqués. Les revendications de ces organisations portent essentiellement sur les effectifs, le matériel ou les rémunérations, et elles n'ont jamais été en pointe dans le domaine de la réflexion sur les relations police-population car elles voient généralement les initiatives de ce type comme une remise en cause du professionnalisme policier.

⁹ Du nom d'un producteur de musique passé à tabac lors d'une interpellation par un équipage de police dans le VII^e arrondissement de Paris en novembre 2020.

¹⁰ Le pays a connu sept ministres de l'Intérieur différents depuis 2012.

Des initiatives locales émergent çà et là, la police de sécurité du quotidien ayant aidé certains chefs de service à évoluer vers une plus grande implication de la population dans les politiques de sécurité et vers une approche tournée vers la résolution de problème. De même, la gendarmerie nationale, qui travaille certes sur des territoires moins difficiles que la police, a bâti une image de plus grande proximité avec la population, dont le lancement des brigades territoriales de contact début 2018, qui ont pour tâche exclusive la rencontre directe avec les habitants et les élus, est l'un des volets les plus visibles. Cette thématique ne laisse donc pas insensible un certain nombre de cadres et d'agents de terrain, mais il paraît difficile de conclure qu'elle bénéficie d'une véritable impulsion institutionnelle de la part des sommets politico-administratifs.

Bibliographie

- DARLEY Mathilde et GAUTHIER Jérémie, 2018, « Le travail policier face à la réforme. Une ethnographie de la mise en œuvre des “zones de sécurité prioritaires” », *Politix*, 124, p. 59-84.
- DOUILLET Anne-Cécile, MAILLARD Jacques de et ZAGRODZKI Mathieu, 2014, « Une centralisation renforcée par le chiffre ? Les effets contradictoires des indicateurs chiffrés dans la police nationale en France », *Politiques et management public*, 31 (4), p. 421-442.
- JOBARD Fabien et ZIMOLAG Marta, 2005, « Quand les policiers vont au tribunal. Analyse d'un échantillon de jugements rendus en matière d'infractions à personnes dépositaires de l'autorité publique dans un TGI parisien (1965-2003) », *Études et données pénales*, 97.
- MAILLARD Jacques de, 2017, *Polices comparées*, Paris, LGDJ Lextenso.
- MAILLARD Jacques de, HUNOLD Daniela, ROCHE Sebastian, OBERWITTLER Dietrich et ZAGRODZKI Mathieu, 2016, « Les logiques professionnelles et politiques du contrôle. Des styles de police différents en France et en Allemagne », *Revue française de science politique*, 66 (2), p. 271-293.
- MAILLARD Jacques de et LE GOFF Tanguy, 2009, « La tolérance zéro en France. Succès d'un slogan, illusion d'un transfert », *Revue française de science politique*, 58 (4), p. 655-679.
- MAILLARD Jacques de et ZAGRODZKI Mathieu, 2017, « Styles de police et légitimité policière. La question des contrôles », *Droit et Société*, 97, p. 485-501.
- MATELLY Jean-Hugues et MOUHANNA Christian, 2007, *Police. Des chiffres et des doutes*, Paris, Michalon.
- MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE LA DECENTRALISATION, 1983, *Les Policiers, leurs métiers, leur formation*, Paris, La Documentation française.

- MOHAMMED Marwan et MUCCHIELLI Laurent, 2007, « La police dans les “quartiers sensibles”. Un malaise profond », dans Laurent Mucchielli (dir.), *Quand les banlieues brûlent. Retour sur les émeutes de novembre 2005*, Paris, La Découverte, p. 98-119.
- MONJARDET Dominique, 2002, « L’insécurité publique. Police et sécurité dans l’arène électorale », *Sociologie du travail*, 44 (4), p. 543-555.
- MONJARDET Dominique, 1999, « Réinventer la police urbaine », *Les Annales de la recherche urbaine*, 83-84, p. 14-22.
- MONJARDET Dominique, 1996, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte.
- MONJARDET Dominique et OCQUETEAU Frédéric (dir.), 2004, « La police, une réalité plurielle », *Problèmes politiques et sociaux*, 905.
- MOUHANNA Christian, 2001, « Faire le gendarme. De la souplesse informelle à la rigueur bureaucratique », *Revue française de sociologie*, 42 (1), p. 31-55.
- MUCCHIELLI Laurent (dir.), 2015, « Évaluation de la méthode globale (zones de sécurité prioritaires) », *Les rapports de recherche de l’ORDCS*, 6.
- MUCCHIELLI Laurent, 2008, « Le “nouveau management de la sécurité” à l’épreuve : délinquance et activité policière sous le ministère Sarkozy (2002-2007) », *Champ pénal/Penal Field*, 5, <https://journals.openedition.org/champpenal/3663>
- OCQUETEAU Frédéric et MONJARDET Dominique, 2005, « Insupportable et indispensable, la recherche au ministère de l’Intérieur », dans Philippe Bezes *et al.* (dir.), *L’État à l’épreuve des sciences sociales. La fonction recherche dans les administrations sous la V^e République*, Paris, La Découverte, p. 229-247.
- ROCHE Sebastian, 2016, *De la police en démocratie*, Paris, Grasset.
- ROCHE Sebastian, 2005, *Police de proximité*, Paris, Seuil.
- SKOGAN Wesley G., 2006, *Police and Community in Chicago : A Tale of Three Cities*, Oxford, Oxford University Press.