

Les maires : nouveaux patrons de la sécurité ?

Tanguy LE GOFF, sociologue, chercheur associé au Centre de recherches sur l'action politique en Europe (IEP de Rennes)

Texte communiqué à partir du débat d'actualité du 28 mai 2009, organisé par le Centre de Ressources Politique de la Ville en Essonne.

Pour expliquer la thèse centrale de mon ouvrage, je partirai de son titre volontairement provocateur et interrogatif : les maires : nouveaux patrons de la sécurité ? Cette question, il faut bien le dire, il y a une vingtaine d'années, n'aurait pas eu de sens tant il était évident, en France, que l'Etat et l'Etat seul était le patron de la sécurité quotidienne. Mais aujourd'hui, il suffit de regarder le nombre croissant de policiers municipaux, le développement par les municipalités de systèmes de vidéosurveillance et les budgets « sécurité » des communes pour se convaincre que les maires jouent un rôle central dans la gestion de la sécurité dans les villes. Comment en est-on arrivé là ? Pourquoi et comment certains maires ont réendossé le rôle de patron de la sécurité dans leur ville ? Voilà les questions qui sont au centre de mon livre. Pour comprendre ce retour des maires dans le jeu de la sécurité, ses raisons, ses modalités et ce que cela change à la production de la sécurité dans les villes, j'aborderai quatre points.

1 - La constitution du « modèle républicain de sécurité ». Il n'est pas, contrairement à des contre-sens encore tenaces, un modèle centralisé mais bien au contraire décentralisé, un modèle faisant confiance aux pouvoirs locaux et à leurs représentants : les maires.

2 - Le deuxième point que j'évoquerai est la progressive politisation de l'insécurité, la manière dont les maires se sont saisis de cette question pour en faire un enjeu politique et un enjeu de politiques municipales. Je mettrai au jour comment la question de l'insécurité est apparue sur les agendas politiques locaux, et surtout, comment cette mise sur agenda est indissociable de l'affirmation d'une demande de sécurité de la part notamment des classes moyennes. Une demande qui est elle-même liée à une nouvelle expérience de la délinquance, à une nouvelle manière de se représenter sa place dans la société. Je souhaite donc établir un lien étroit entre « une dynamique sociale » (changements de modes de vie, changements dans les modes de représentation) et une « dynamique institutionnelle » marquée par un retour des maires et une mise en cause du monopole d'Etat.

3 - Dans un troisième point, je procéderai à une analyse du processus d'invention de politiques municipales de sécurité. Autrement dit, comment des politiques spécifiques ont été créées au sein des municipalités, avec quelles orientations, quelles philosophies d'action et quel coût.

4 - Enfin, j'aborderai la question des changements dans l'économie des relations entre les principaux acteurs de la sécurité – le maire et le procureur de la République - que génère cette montée en puissance des maires.

Vous l'aurez compris, mon but ici est de vous proposer un exposé historique et structurel distancié pour éclairer les débats et politiques actuels.

1 - Les maires patrons de la police du quotidien sous la III^{ème} République

Le rôle de maire patron de la sécurité prend corps avec une loi profondément décentralisatrice : c'est la loi, souvent qualifiée de Charte municipale fondamentale, du 5 avril 1884.

1.1 La loi du 5 avril 1884

Cette loi, sur laquelle reposent d'ailleurs encore aujourd'hui les pouvoirs de police des maires, attribue aux maires la tâche d'assurer dans leur commune « le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ». C'est sur cette base juridique que les maires des grandes et moyennes villes se sont dotés d'une police municipale. Certaines villes toutefois, en raison de leur statut, avaient une police urbaine qui se trouvait sous un régime juridique d'Etat (c'est le cas de Paris, Lyon, Marseille, Toulon ou encore des communes du département de la Seine).

Ce qu'il faut retenir de cette période est que la police urbaine municipale était le principe et celle d'Etat l'exception. Ce n'est que sous le régime de Vichy que va se réaliser, par la loi Darlan du 23 avril 1941¹, l'étatisation de l'ensemble des polices urbaines. Une étatisation à laquelle, il faut le préciser, s'étaient jusqu'ici opposée la majorité des élus locaux. Les maires étaient en effet profondément attachés à leur police urbaine ; des polices régulièrement critiquées en raison de supposées « pratiques clientélistes ». Qu'en était-il ? Sur ce point, des travaux d'historiens et de sociologues ont apporté de précieux éclairages qui permettent de démythifier « la légende noire » qui stigmatise les polices municipales de la Troisième République. Ces pratiques, si elles existaient, étaient toutefois limitées. Elles étaient limitées en raison du rôle joué par un acteur clé du système policier local, situé au cœur de l'interaction entre le maire et le préfet : le commissaire de police.

Chef du service municipal de police, ayant à ce titre sous ses ordres des fonctionnaires municipaux, le commissaire de police était également un agent de l'Etat, mis à disposition de la ville, pour veiller à la bonne application des directives émanant de la Sûreté générale à laquelle il était statutairement rattaché. L'Etat disposait de la sorte d'un moyen de contrôle sur les polices locales et notamment celles des municipalités tenues pour hostiles à la République, qu'elles soient de droite (« nationales », « cléricales ») ou de gauche (« radicales », « socialistes » voire « révolutionnaires ». Cette méfiance de l'autorité préfectorale envers les maires, en particulier ceux des villes « rouges » a des conséquences directes sur les rapports entre le commissaire de police et le premier magistrat de la commune. Bien souvent, ils sont marqués par de vives tensions. Nombreuses dans les premières années d'installation de la Troisième République, où les gouvernements utilisèrent

¹ Loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France (dans les communes de plus de 10 000 habitants).

la police pour défendre le régime contre ses adversaires, la consolidation de la République comme la professionnalisation de l'administration policière tendent à les limiter par la suite.

1.2 L'étatisation : une solution parmi d'autres

Les maires, sous la Troisième République, sont donc bien les patrons de la police urbaine, mais des patrons qui demeurent « sous surveillance étroite » des agents du pouvoir central.

Ce qui est surprenant, c'est qu'en dépit du caractère récent de cette responsabilité dévolue à l'Etat, la croyance, voire le mythe d'un Etat patron de la sécurité quotidienne, est fortement ancré dans le sens commun. En France, il est « évident » que l'Etat est et a toujours été le garant de la sécurité quotidienne. Or, avec ce rappel historique, on comprend que la sécurité quotidienne des personnes et des biens n'est pas un attribut immuable de l'Etat. Il s'agit bien plutôt, comme le montre cette perspective temporelle de longue durée (un peu plus d'un siècle), d'une « nouveauté historique »². La nationalisation de la police urbaine n'est en effet qu'une solution, parmi d'autres, qui s'est imposée à la faveur d'un régime politique policier profondément hostile à l'égard des pouvoirs locaux.

Cette croyance s'est d'autant plus aisément imposée qu'à la Libération, les tenants d'une gestion étatique de la police urbaine ont su construire et diffuser une légende noire sur les polices municipales de la Troisième République, légende mettant en accusation les dérives vers des polices politiques à la solde des maires. Couplée à l'action du corporatisme policier, cette légende a contribué à discréditer le rôle assumé par les maires sous la Troisième République. Ceci a conduit à l'effacement de la figure des maires comme acteurs de premier plan de ce champ d'action publique ... et pour longtemps !

2 - Politisation de l'insécurité et retour des maires

2.1 La mise sur agenda de l'insécurité

Il faut attendre le milieu des années 1970 pour voir les maires des grandes villes se re-mobiliser sur les problèmes de sécurité quotidienne. Ils vont y consacrer du temps, des ressources financières, des discours de campagne mais aussi revendiquer, dans les arènes politiques nationales, une extension de leurs pouvoirs de police.

Au moment où les économies modernes, industrielles, montrent des premiers signes d'essoufflement, où apparaissent les premiers indicateurs d'une « insécurité sociale » (c.a.d. au cours de la décennie 1970), les élites politiques nationales et locales « s'éveillent » à un phénomène qui s'est amorcé dès le début des Trente Glorieuses, à savoir l'accroissement d'une petite et moyenne délinquance dite « de masse ».

Cette « délinquance de prospérité », essentiellement acquisitive, ce que d'aucuns ont nommé une Welfare criminality est contemporaine de l'entrée dans la société de consommation, contemporaine d'une large distribution de biens semi-durables comme la voiture. D'autres facteurs se conjuguent pour expliquer l'envolée de cette délinquance. En particulier, les occasions de prédation ont été facilitées par un effondrement des surveillances dites « traditionnelles », celles du village. Il ne

² Monjardet (D.), « Le maire, le commissaire et la sécurité urbaine », *Pouvoirs locaux*, n°28, 1996, p. 82.

faut pas oublier que l'on passe, dans ces mêmes années, d'une France rurale à une France urbaine, d'une sociabilité de proximité à une sociabilité en réseaux, d'une société où l'anomie est plus forte et favorise le passage à l'acte.

Les élites politiques s'éveillent donc, dans les années 1970, au problème de la délinquance de masse. De manière révélatrice, en 1974, Michel Poniatowski, alors ministre de l'Intérieur, déclare qu'il se veut le ministre de la « Sécurité des Français ». Cette déclaration signale un déplacement dans la perception de la violence et des réponses à y apporter. Il ne s'agit plus de considérer la violence dans sa seule dimension politique mais de faire une place à sa dimension interpersonnelle, infrapolitique, celle qui vise les individus et non les institutions. Bien sûr, le maintien de l'ordre public reste une préoccupation centrale du gouvernement, mais l'essoufflement de la violence politique lié au déclin du gauchisme révolutionnaire en France conduit les pouvoirs publics à porter leur attention sur la violence de droit commun qui affecte les individus dans leur vie quotidienne : c'est-à-dire sur les cambriolages, les agressions, les vols de voitures, etc.

Cette prise de conscience des élites politiques est plus claire encore après la publication d'un rapport qui fait date : le rapport Peyrefitte « Réponses à la violence ». Non seulement les auteurs pointent le développement d'une petite délinquance de masse mais surtout, ils imposent « le sentiment d'insécurité » comme un problème social en soi. Les pouvoirs publics vont s'estimer compétents pour agir sur « les représentations des individus, fussent-elles de nature émotionnelle »³, en l'occurrence sur leurs « peurs » du crime, et pas uniquement sur les faits de délinquance qui peuvent être à l'origine de cette peur. Cette préoccupation des pouvoirs publics pour le sentiment d'insécurité ne se démentira plus par la suite en tout cas jusqu'à nos jours.

Politisation à l'échelle nationale mais aussi locale où, lors des élections municipales de 1977, l'insécurité fait son apparition dans les grandes villes aux côtés de nouveaux thèmes : le développement des transports collectifs, des activités et équipements culturels et l'environnement. Bâisseurs durant les années 1950-1960, années d'expansion urbaine, les maires veulent désormais aller plus loin dans leur emprise sur la société locale en réendossant « leur rôle traditionnel d'animateurs de la vie locale »⁴. Celui-ci passe, considèrent certains d'entre-eux dans le rapport Guichard de 1976 relatif au développement des responsabilités locales, par le plein exercice de leurs pouvoirs de police :

« Le pouvoir de police du maire, tel qu'il est défini dans la loi de 1884, est une sorte de témoin isolé. Et il ne peut même plus être exercé à la hauteur de sa définition. La commission [Guichard] ne se résigne pas à cet état de fait. Elle pense que le développement des responsabilités locales sera déséquilibré s'il ne repose pas solidement sur trois pieds : équipements collectifs, services publics, pouvoir de réglementation. Elle redoute la solution de facilité qui consisterait à s'abandonner à la pente de l'histoire, mais elle a conscience qu'en ce domaine plus qu'en tout autre la reconquête sera longue et difficile. [...] Le caractère complexe de la vie collective, les frustrations de tous ordres constatées aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural, l'apparition des tendances à la violence, de déviances sociales et mentales accentuées, donnent pourtant à la fonction classique de police une dimension nouvelle. Or, la répartition des moyens ne correspond pas à celle des pouvoirs »⁵.

³ Roché (S.), *Le sentiment d'insécurité*, thèse de science politique, Grenoble, CERAT, 1991, p. 5.

⁴ Rapport Guichard, *La commission de développement des responsabilités locales*, La Documentation française, septembre 1976, p. 27.

⁵ Rapport Guichard, *op.cit.* p.191.

Cet extrait du rapport Guichard pointe un problème de fond : celui de l'inadéquation entre les pouvoirs dont les maires disposent juridiquement depuis la loi de 1884 et l'impossibilité pratique d'en faire usage dans toute leur latitude, en raison de l'étatisation par la loi de 1941 des polices locales.

2.2 La demande de sécurité comme contrainte de rôle

Le souci des maires d'agir sur le terrain de la sécurité est indissociable d'un glissement de la place qu'occupe la délinquance dans notre vie quotidienne, dans notre environnement urbain et plus fondamentalement encore, dans notre culture. Progressivement (à partir de la fin des années 1960), la délinquance a été perçue, notamment par les classes moyennes, non comme un problème concernant les seuls pauvres, mais comme un problème pour tous, comme un « risque » de la vie ordinaire. Ce changement de représentation a accompagné l'intérêt et l'acceptation, comme le montre très bien David Garland, d'une « culture du contrôle »⁶ par contraste avec les attitudes plus tolérantes et solidaires des années 1960. « Pour la plupart des gens, et plus particulièrement pour ceux vivant dans les cités et les banlieues, écrit-il, le crime n'est plus une aberration ou un événement anormal et inattendu. Au contraire, la peur de la délinquance est devenue une pratique routinière de la conscience, une possibilité permanente qui doit être gardée à l'esprit ».

Ce changement de représentation a pour traduction politique la montée d'une demande sociale de sécurité à l'adresse des maires ; demande d'autant plus forte que l'Etat ne répond que très imparfaitement aux problèmes de sécurité quotidienne. Les populations inquiètes tendent ainsi à se tourner vers leur maire en lui attribuant, bien souvent, des compétences et un pouvoir d'influence sur la sécurité largement surestimés. Cette demande peut prendre différentes formes (lettres, pétitions, manifestations, fuite géographique, abstention ou encore vote pour un parti défendant des thèses sécuritaires), constitue une forte incitation à agir. Et, elle se traduit dans les élections municipales par la place occupée par cet enjeu. C'est notamment le cas lors des élections municipales de 1983 qualifiées, à l'époque, par un journaliste du *Monde* « d'urnes de la peur »⁷. Marquées par la percée du Front national, ces élections consacrent l'insécurité comme l'un des enjeux politiques prioritaires sur lequel les maires, des grandes villes mais aussi des villes moyennes, doivent se positionner. Depuis lors, l'insécurité n'a cessé de constituer un enjeu politique majeur dans les batailles municipales, plus ou moins instrumentalisé par les candidats. Les maires et les candidats à ce poste ne peuvent ignorer cette demande forte de sécurité qui joue comme une véritable incitation à agir, comme une contrainte de rôle.

3 - L'invention de politiques municipales de sécurité

Cette contrainte de rôle se traduit dans les discours de campagne mais aussi dans les politiques municipales. Les maires cherchent progressivement à se doter de moyens humains, techniques et d'une expertise propre pour faire face à cette demande. Parmi tous les outils que les maires mobilisent, le plus significatif et le plus visible de leur intervention sur le terrain de la sécurité, est la mise en place d'une police municipale armée ou non.

⁶ Garland (D.), *The Culture of Control*, Oxford university press, Oxford, 2001.

⁷ Plenel (E.), « Les urnes de la peur », *Le Monde*, 12 mars 1983.

3.1 La renaissance des polices municipales

En l'espace d'une vingtaine d'années, leur nombre a doublé et le nombre de policiers a plus que triplé. On compte, en 2008, 3452 polices municipales (soit 9% des communes françaises dotées d'une police municipale) pour un total de 18172 agents, alors qu'il n'y avait en 1984 que 1748 polices municipales pour 5641 agents.

Par comparaison : à l'échelle nationale, il y a 144 834 agents de police nationale et 103 806 agents de gendarmerie nationale. Les forces de police municipale, qualifiées de « troisième force de police », représentent donc à peine plus de 6 % des effectifs globaux de policiers. Mais, ce qui est frappant est la progression très rapide des policiers municipaux. Entre 1998 et 2004, l'augmentation globale des effectifs de ces agents est de 26,1 %.

3.2 Une revendication de proximité

Pour les policiers municipaux comme les maires, ce qui caractériserait le travail des polices municipales, c'est la dimension relationnelle, leur rapport aux administrés qui serait différent de celui des forces de sécurité de l'Etat. En un mot, elles incarneraient la « vraie police de proximité » contrairement aux forces de police d'Etat qui auraient perdues cette proximité. Reste toutefois à prouver qu'au-delà de ces discours, les policiers municipaux ont bien investi le travail de médiation avec la population et de surveillance des espaces publics ... et l'assurent encore ! Ceci est loin, me semble-t-il, d'être évident, et pour plusieurs raisons. J'en retiendrai trois.

Première raison : les nouvelles compétences dont disposent les policiers municipaux depuis la loi du 15 avril 1999⁸, notamment en matière de police routière, les conduisent à se centrer sur les activités répressives aux dépens des tâches de médiation, de résolution des faits infra-pénaux et de surveillance de l'espace public. Pour preuve, notre récente enquête sur les polices municipales en Île-de-France met en évidence que 10 % des polices municipales de 50 agents et plus font des flags « tous les jours ou presque ».

Un chef de service de police municipale récemment rencontré confirmait le constat que nous avons fait au travers de notre enquête : « *Les policiers municipaux, nous disait-il, préfèrent pour beaucoup d'entre-eux les tâches de police de la route qui sont rigoureusement encadrées par des règles qui les protègent, que les missions de médiation avec des groupes faisant appel à un savoir-faire relationnel non codifié. Certains sont désormais de vrais techniciens de la police de la route auxquels la police nationale fait appel* »⁹.

Seconde raison qui fait douter de l'investissement des polices municipales dans le travail de surveillance dissuasive, de relation avec la population : les polices municipales sont gagnées par une logique d'action semblable à celle du « pompier », c'est-à-dire une logique de réponse à « l'urgence ». Comme le dit, là encore, un chef de police municipale, « aujourd'hui parce que l'on est reconnu, on court partout où cela ne va pas ».

Cette priorité accordée à « l'urgence » est favorisée par le développement de leurs moyens technologiques (géolocalisation des brigades, diffusion du téléphone mobile permettant aux agents d'être joints à tout moment). Mais cette priorité

⁸ Loi n°99-291 relative aux polices municipales du 15 avril 1999.

⁹ Bruno Pinard, chef de service de la police municipale de Melun, intervention, Villes et insécurité. Une perspective comparée, organisé par le CSO/PACTE/INHES, mars 2006.

accordée à l'urgence, à un travail de réaction aux événements conduit les policiers municipaux à reléguer au second plan leur travail d'îlotage. Avant tout répondre aux appels des administrés ou aux sollicitations des partenaires (police nationale, bailleurs sociaux, etc.), elles n'ont plus guère le temps, en effet, pour entrer en dialogue avec les gens.

« Les policiers municipaux en îlotage ne peuvent pas rester une heure sans être interrompus. Ils travaillent de plus en plus dans l'urgence, en réponse à un appel. Les maires, explique un chef de service, aimeraient qu'on retourne à la police de proximité mais il y a un manque de moyens liés à l'évolution des mentalités. L'aspect de la police de proximité a changé. L'îlotage c'est quand on a le temps. La population reconnaît la proximité dans le fait que quand on nous appelle, on vient tout de suite. En un sens, on peut dire qu'il y a un détournement de la mission première du policier municipal » (entretien avec un chef de service de police municipale, mars 2008).

Ainsi, de manière similaire aux transformations qu'a connues la police nationale (police de sécurité publique) dans les années 1970, on assiste aujourd'hui à un glissement dans les modalités d'action des polices municipales d'une approche proactive à une approche réactive. Elle modifie ainsi la nature même de « la proximité » des polices municipales avec la population locale qui fondait leur spécificité. La proximité est désormais moins envisagée comme une proximité par le contact, la relation, que comme une proximité « temporelle » synonyme de réponse dans l'urgence.

Troisième raison : l'idée du policier municipal ancré dans un territoire dont il est issu ou, au sein duquel, il fait carrière est de moins en moins vraie. La professionnalisation du métier de policier municipal s'est en effet accompagnée d'une tendance au « nomadisme ». La jeune génération de policiers municipaux, dans un marché où la demande en policiers municipaux est plus importante que l'offre, n'hésite pas à changer de villes si des propositions plus intéressantes leur sont faites. La proximité liée à une appartenance à un territoire où ils seraient nés et où ils travailleraient n'apparaît donc plus comme une spécificité des policiers municipaux par rapport aux policiers nationaux.

Une telle évolution interroge le référentiel même d'action des polices municipales : les polices municipales souhaitent-elles être des polices de relation avec le public, des polices préventives de « résolution de problèmes » ou des polices d'intervention à dominante répressive ? De la clarification à cette question dépend la place et le rôle qu'entendent jouer à l'avenir les policiers municipaux dans la production de la sécurité locale.

3.3 Le recours à la vidéosurveillance

Le développement des moyens humains se double d'un développement des moyens techniques, en particulier de la vidéosurveillance qui connaît un étonnant « boom » depuis deux ans. Pour preuve, quelques chiffres : en 2005, on compte 812 systèmes de vidéosurveillance dans les espaces publics, à la fin de l'année 2007, on en compte 1522. Ils n'étaient que 90 en 1995. Précisons que ces caméras placées dans les espaces publics ne représentent que 6% de l'ensemble des caméras (même s'il est difficile de disposer d'un chiffre précis dans la mesure où nombre de dispositifs sont installés sans qu'il y ait de demande d'autorisation adressée à la CNIL).