

À partir d'une enquête de terrain, cet article montre que les polices municipales sont bel et bien des polices locales en ce sens que le contexte local conditionne largement leur action. Elles sont à la fois les polices de la ville et les polices du maire, au service de la communauté locale et de la politique municipale. Mais elles sont aussi portées par un groupe professionnel qui balance entre l'idéal d'une police de proximité tournée vers les citoyens et celui d'une police légaliste et répressive qui met la société locale à distance. Cette tension traverse le monde des policiers municipaux et révèle les ambivalences de leur quête de reconnaissance.

Les polices municipales : polices des villes ou polices des maires ?

31

D O S S I E R

par Virginie MALOCHET

En France, les polices municipales incarnent la police ordinaire de la rue jusqu'au début du xx^e siècle, avant de céder devant l'avènement d'une police d'État puissante et centralisée [Vogel, 1993]. L'acte législatif Darlan généralise l'étatisation de la police française et leur porte le coup de grâce en 1941. Mais, quelques dizaines d'années après leur mort, c'est à leur renaissance que l'on assiste depuis le début des années 1980. L'inflation des demandes de sécurité, les appels pressants à la gouvernance, au local et à la décentralisation, encouragent leur expansion. Elles représentent

actuellement 6 % des forces de sécurité conjointes de l'État et des collectivités territoriales¹ et s'imposent comme le troisième corps de police de France, après la Police nationale et la Gendarmerie. Quelle est leur valeur ajoutée dans le système de coproduction de la sécurité ? Proposent-elles un modèle policier alternatif, plus proche des administrés et de leurs problèmes ?

Force est de poser la question à l'aune des débats récurrents sur la nécessité de réformer la police. Un peu partout dans le monde occidental, le sentiment d'insécurité, les violences urbaines et les chiffres de la délinquance mettent à mal l'efficacité d'une police répressive, focalisée sur les interventions d'urgence et les affaires judiciaires, coupée de la population et de ses préoccupations. En réaction, nombreux sont les pays qui s'inspirent de la théorie de la vitre cassée [Wilson, Kelling, 1982] pour expérimenter de nouveaux programmes policiers, selon l'idée que la police doit s'ouvrir sur la communauté et redéfinir son action au plus près des citoyens pour reconquérir une légitimité populaire. En France, c'est en 1999 que la police de proximité se met en place dans la Police nationale ; mais après le printemps électoral de 2002, les forces étatiques se recentrent sur la police d'investigation et d'interpellation au détriment des missions quotidiennes de voie publique, les polices municipales s'engouffrent dans ces espaces laissés vacants et l'on peut alors se demander si ce ne sont pas elles qui, aujourd'hui, se rapprochent le plus de la police de proximité sans en porter le nom.

Par définition, ce sont des polices locales. Sous l'autorité du maire, les polices municipales sont chargées du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques dans la commune. Par-delà ce mandat officiel, elles forment un monde pluriel et contrasté, traversé par la tension de deux modèles opposés : celui d'une police douce et consensuelle tournée vers la communauté, et celui d'une police dure et légaliste centrée sur la norme pénale. Entre prévention, service aux personnes et répression, le visage des polices municipales change d'une ville à l'autre, ce qui semble bien le moins puisqu'elles ont été créées pour répondre à des besoins locaux spécifiques. Si l'activité varie

....

(1) Soit environ 17 000 policiers municipaux, répartis dans plus de 3 000 communes. D'après les chiffres cités par B. Hortefeux, ministre délégué aux Collectivités territoriales, le 20 septembre 2005 lors des premières assises des polices municipales.

Discours consultable en ligne sur le site du ministère de l'Intérieur :

<http://www.interieur.gouv.fr>

selon les communes, reste cependant à identifier la nature des facteurs contextuels pertinents pour expliquer ces différences. Résultent-elles d'abord de la diversité des territoires ? Relèvent-elles avant tout des orientations de la politique municipale ? À partir d'une enquête de terrain, cet article traite de la portée et des limites de l'effet du contexte sur les polices municipales. Partant, il interroge leur capacité à relever le défi d'un véritable service policier de proximité, en prise directe avec la localité.

Les résultats présentés ici sont issus d'une recherche doctorale [Malochet, 2005] et reposent sur une enquête de terrain réalisée entre 2000 et 2004 : une observation *in situ* au sein de 9 polices municipales, 75 entretiens avec des policiers municipaux et 34 autres avec des responsables locaux. En amont, c'est un job saisonnier qui a nourri le questionnement : deux étés (1999 et 2000) passés au cœur de la police municipale d'une station balnéaire charentaise (3 500 habitants), en tant qu'agent administratif, aux côtés des 3 policiers municipaux titulaires. Dans une perspective comparative, il a semblé pertinent de travailler en collaboration avec des services de grande, moyenne et petite taille, dans des contextes sociaux et politiques variés :

- une métropole du Sud-Ouest, 215 000 habitants ; maire UMP ; 84 policiers municipaux (soit 3,9 pour 10 000 habitants) ;
- une cité populaire frontalière de la métropole, 21 000 habitants ; maire PS ; 6 policiers municipaux (soit 2,9 pour 10 000 habitants) ;
- une ville-dortoir à la périphérie de la métropole, 28 000 habitants ; maire divers droite ; 15 policiers municipaux (soit 3,2 pour 10 000 habitants) ;
- une petite station balnéaire de la côte atlantique, 1 500 habitants ; maire RPR (au moment de l'enquête) ; 2 policiers municipaux (soit 13,3 pour 10 000 habitants) ;
- une ville maritime touristique de la côte atlantique, 76 000 habitants ; maire PS ; 28 policiers municipaux (soit 3,7 pour 10 000 habitants) ;
- une ville renommée de la Côte-d'Azur, 67 000 habitants ; maire UMP ; 190 policiers municipaux (soit 28,4 pour 10 000 habitants) ;
- une banlieue aisée de la couronne parisienne, 73 000 habitants ; maire UMP ; 60 policiers municipaux (soit 8,2 pour 10 000 habitants) ;
- une première ville du département réputé le plus sensible de la région parisienne, 34 000 habitants ; maire UMP ; 6 policiers municipaux (soit 1,76 pour 10 000 habitants) ;
- une seconde ville du même département, 39 000 habitants ; maire DL ; 14 policiers municipaux (soit 3,6 pour 10 000 habitants).

Une police au service de la communauté locale

La police municipale exerce ses pouvoirs à l'intérieur des frontières communales. Mais cette démarcation institutionnelle du champ d'intervention ne dit rien de l'incidence de l'environnement local sur la production policière. Y a-t-il un effet « territoire » ?

De l'envergure de la ville

On peut d'abord mesurer l'impact de la variable « taille de la commune ». À l'évidence, les petites villes comptent moins de policiers municipaux que les grandes. Mais derrière ce constat général, les ratios dévoilent de fortes disparités : en moyenne, dans les communes dotées d'une police municipale, il y a 4,1 policiers municipaux pour 10 000 habitants² ; le chiffre explose dans la ville azurée (28,4) et chute dans la première ville « sensible » (1,76). Au regard du potentiel fiscal et de la hiérarchisation politique des priorités budgétaires, le nombre d'habitants joue à la marge sur la taille du service. En revanche, il commande plus directement la taille de la mairie et, par là, conditionne l'étendue des domaines d'intervention de la police municipale. Dans les petites communes, à défaut d'autres personnels, les policiers municipaux assument non seulement l'ensemble des tâches de police administrative mais aussi toute une série de tâches « péripolicières » (port de plis, fermeture des squares, etc.). Dans les grandes communes, à la faveur des services municipaux spécialisés (urbanisme, stationnement payant, etc.), ils se voient délestés de certaines missions et leur spectre d'action se resserre sur les fonctions proprement policières qui ne peuvent être déléguées à des agents administratifs même assermentés.

La taille de la commune n'affecte pas seulement l'organisation de la police municipale, mais aussi la nature des interactions avec le public. Les observations *in situ* et les témoignages des agents recourent l'opposition classique

♦♦♦♦

(2) D'après les chiffres du Centre national de la fonction publique territoriale, au 1^{er} janvier 2002.

entre la communauté et la société [Tönnies, 1977] et révèlent une dépersonnalisation du rapport policier/usager s'accroissant avec l'extension des marges d'anonymat. Dans les petites villes, les policiers municipaux sont généralement bien identifiés et rappellent la figure traditionnelle du garde champêtre et du gendarme; ils nouent avec les gens des liens durables, particularisés voire familiaux, sur le registre de l'interconnaissance communautaire. Dans les grands centres urbains, l'importance de la population limite les rapports interpersonnels et laisse peu de place à l'individualisation des agents, renvoyés indistinctement à leur uniforme. Tendanciellement, la relation s'objective, devient plus exclusivement professionnelle et distanciée, voire hostile. Seuls les ilotiers, affectés en permanence sur le même micro-territoire, paraissent mieux disposés à entretenir des contacts suivis avec les habitants.

De la spécificité des problèmes locaux

On peut également apprécier l'effet du contexte socio-économique local. Force est de constater que les polices municipales ne sont confrontées ni aux mêmes publics ni aux mêmes problèmes selon qu'elles se déploient dans les villes touristiques, dans les bourgades tranquilles de province, dans les centres urbains ou dans les banlieues défavorisées. Le milieu d'intervention détermine notamment les opportunités délinquantes [Cohen, Felson, 1979] et, partant, les opportunités d'action policière. Dans la métropole, le long de l'immense rue piétonne, les boutiques et la foule de passants offrent des cibles attractives aux voleurs à l'étalage et aux pickpockets. Du point de vue criminel, les zones marchandes des centres-villes constituent un terrain favorable aux prédatations; du point de vue policier, elles circonscrivent un espace privilégié pour les flagrants délits de vol. Les quartiers de relégation urbaine, marqués par l'exclusion sociale, la détérioration de l'habitat et l'affaiblissement des contrôles sociaux, délimitent quant à eux des «aires de délinquance» [Shaw, Mac Kay, 1942] où les policiers

ont, plus qu'ailleurs, affaire à la violence, aux trafics illégaux et aux dégradations de biens publics et privés. Dans les deux villes sensibles, sur les parkings des grands ensembles, les voitures brûlées font partie du paysage; dans la petite station balnéaire, la découverte d'un véhicule carbonisé relèverait de l'événement exceptionnel.

Au fond, les policiers municipaux ne font pas tout à fait le même métier selon qu'ils l'exercent ici ou là. Pour ce brigadier-chef principal, qui a connu la banlieue parisienne avant de muter sur la côte atlantique, « *c'est incomparable parce que le niveau de délinquance ici et là-bas n'est pas du tout comparable* ». Fort de son expérience dans une cité pour laquelle « *zone à risques n'est pas une appellation usurpée* », ce jeune gardien apprécie désormais le confort professionnel garanti par le « *standing* » social de la banlieue aisée: « *À côté, ici, c'est le club Med!* » D'autres agents se satisfont pourtant mal des communes trop paisibles. Les bassins de délinquance, propices aux « *flags* » et aux interpellations, stimulent leur motivation policière. Après avoir débuté sa carrière en région parisienne, cette policière estime qu'on y fait « *plus de travail de police* » qu'en province, « *c'est une très bonne expérience* »; alors parfois, dans la ville maritime, elle « *trouve le temps long l'hiver* ».

36

L'environnement extérieur se répercute donc sur le travail de la police municipale. Cependant il n'y a pas de déterminisme local. Les problèmes font l'objet de lectures politiques et policières différenciées qui orientent en retour les priorités d'action. La définition sélective des tâches est d'abord fonction des directives municipales et des normes collectives partagées par les agents. Dans la première ville sensible, par exemple, le climat social est plutôt tendu, mais l'activité de la police municipale est plutôt tranquille; les brigades évitent scrupuleusement les secteurs « *troués pour l'uniforme* », où « *de toutes façons même la Police nationale qui est armée ne va pas* ». Le territoire fournit une matière première pour la production policière, mais il n'oblige pas les agents à l'utiliser ni ne leur délivre un mode d'emploi universel. Charge à la police municipale de s'en arranger et de la transformer à sa guise pour mener ses missions quotidiennes.

Le cas des stations balnéaires illustre la multiplicité des possibles en matière de réponse policière. Assurément, le tourisme estival pèse sur l'organisation du travail. S'il ouvre une manne financière vitale pour l'économie locale, il apporte aussi son lot de nuisances : stationnement anarchique, embouteillages à la sortie des plages, tapages diurnes et nocturnes, rixes à la clôture des bals populaires, prédatons en tous genres. La délinquance évolue tant avec les mouvements de population que les polices municipales sont forcées d'en tenir compte. Pour faire face, elles se mobilisent en été : recrutement d'agents de surveillance de la voie publique (ASVP) en renfort, ouverture de postes saisonniers, extension des horaires d'intervention, etc. Cela étant, face aux mêmes problèmes, elles ne réagissent pas toutes à l'identique. Prenons l'exemple du commerce ambulants. À mesure que les touristes affluent, les « vendeurs à la sauvette » aussi ; la réglementation stricte ne suffit pas à les dissuader d'encourir le risque d'un procès-verbal, comparé aux bénéfices escomptés. Alors qu'ils sont plus ou moins tolérés sur les trois sites du littoral atlantique, ils sont plus systématiquement verbalisés dans la commune azurienne. Dans cette ville de renom qui soigne son image, la volonté d'éradication du phénomène relève d'une résolution politique municipale.

Autre exemple sur la côte charentaise, pour souligner les conséquences de ces traitements différenciés. Une plage bordée de riches villas s'étale sur deux communes limitrophes ; sur le front de mer, un panneau matérialise la frontière municipale. Pour garantir la quiétude des riverains, les deux maires ont opté pour le même type d'arrêté interdisant l'utilisation d'instruments de musique et la consommation d'alcool sur la voie publique après 22 h. Concrètement, ces mesures n'ont pourtant pas les mêmes effets, simplement parce que les policiers municipaux de l'une des stations travaillent la nuit alors que leurs homologues de la ville voisine quittent leur service à 19 h. Les premiers peuvent veiller à l'application des textes jusqu'à 5 h du matin, pas les seconds. La Police nationale peut certes pallier cette défection, mais compte tenu de l'étendue de sa circonscription, elle n'intervient ici qu'assez rarement.

Les usagers le savent et la configuration nocturne des lieux en atteste. Côté surveillé, la plage est quasi déserte ; seul un couple d'amoureux s'embrasse tandis qu'à plusieurs dizaines de mètres, une famille fait une promenade digestive à la sortie du restaurant. Contraste de l'autre côté, où les jeunes gens se rassemblent en plusieurs groupes, autour d'un djembe, d'un joint ou d'un pack de bière. Quelques-uns jouent les informateurs et s'empressent d'avertir les nouveaux venus qui, par mégarde, commencent à s'installer sur le mauvais flanc de la plage. Quant aux policiers municipaux, ils patrouillent dans les limites de leur secteur et constatent, impuissants, les débordements sur la zone qui échappe à leur contrôle.

De la spécificité des demandes sociales

38

Pour tester la capacité d'adaptation d'une police municipale censée « coller » au territoire, on peut aussi s'interroger sur la spécificité des demandes de sécurité dans chaque communauté locale. Seule une enquête auprès des populations concernées permettrait de répondre rigoureusement à cette question. Néanmoins, les discours policiers semblent éclairants. Les agents mettent en évidence des différences sectorielles dans la manière dont les usagers s'emparent de leur service. Dans les zones huppées, les administrés se mobiliseraient plus prestement pour faire peser leurs exigences. Un policier municipal de la ville azurée caractérise ainsi les résidents d'un quartier chic : *« On a affaire à un milieu aisé où les gens ne comprennent pas qu'on leur dise "non". Donc là, il faut faire preuve de psychologie. »* L'un de ses collègues, en poste dans le dit quartier, commente : *« J'ai des gens très importants dans mon secteur. Il ne faut pas se rater avec eux, parce que c'est des gens qui écrivent facilement pour se plaindre. »* Dans les zones précarisées, les habitants seraient en revanche moins prompts à solliciter la police municipale. Le chef de service de la seconde banlieue sensible exprime toutefois sa satisfaction de travailler auprès d'un public

défavorisé, *« parce qu'ici, les gens ont vraiment besoin de nous »*.

En outre, l'observation du fonctionnement quotidien des services (à l'accueil et sur le terrain) et les documents internes consultés (mains courantes, registres des appels téléphoniques, courriers) fournissent quelques indicateurs pertinents sur la demande et sur son traitement dans des environnements différenciés. S'ils dévoilent d'importantes variations en volume, ils tendent aussi à montrer que la nature des requêtes et le profil des requérants sont assez similaires d'une ville à l'autre. Ce sont ordinairement les mêmes types de « clients », plutôt âgés et établis, qui s'adressent à la police municipale pour les mêmes types de problèmes relatifs aux nuisances sonores, conflits de voisinage, stationnements gênants et autres usages non conventionnels de l'espace public. Ce constat n'admet aucune interprétation définitive, cependant il laisse penser (sauf à postuler l'homogénéité des besoins par-delà la diversité des groupes sociaux) que les polices municipales peinent à recueillir les doléances marginales et non standardisées de toutes les composantes du public.

On peut alors se demander ce qui, de l'offre ou de la demande, prévaut dans la définition du travail policier. Au carrefour des logiques politiques, professionnelles et organisationnelles, l'offre policière s'autonomise pour partie de la logique sociale et influence la demande en retour. Autrement dit, l'effet « service » contrebalance l'effet « contexte ». Les attitudes du public sont notamment fonction du degré d'implantation et des stratégies publicitaires de la police municipale. Celle de la première banlieue sensible, récemment créée, en sous-effectifs, préfère se faire discrète le temps de pourvoir les postes encore vacants ; elle est mal connue des citoyens qui n'ont pas encore le réflexe de l'appeler. Par contraste, celle de la ville azurienne, installée de longue date, communique largement sur son activité ; elle a trouvé sa place dans l'organigramme municipal comme dans le tissu des institutions locales et s'est imposée au rang des recours incontournables pour les habitants qui composent massivement le numéro vert diffusé sur les panneaux d'affichage de la ville. Les répertoires

d'action et la spécialisation fonctionnelle des unités comptent également : les tâches répressives (assurées entre autres par les brigades fourrière ou les brigades moto chargées de la verbalisation des infractions routières) sont assez peu propices aux contacts conviviaux et bienveillants, tandis que les tâches préventives et le travail de proximité (ilotage, patrouilles équestres, etc.) favorisent la relation.

« Locaux » et « cosmopolites³ » : les policiers municipaux face au territoire

♦♦♦♦
(3) On reprend la terminologie de Merton [1997] pour caractériser le rapport des policiers au territoire.

40

Il nous faut maintenant tourner le projecteur vers les policiers municipaux : les échanges avec les administrés, partiellement conditionnés par le double effet du contexte et du service, tiennent également à la manière dont l'agent perçoit son environnement. Il va vers les autres d'autant plus volontiers qu'il évolue dans un milieu familier, d'autant moins qu'il se sent confronté à un milieu étranger, voire menaçant. Sur ce plan, l'extraction locale des policiers joue positivement. Le brigadier-chef de la petite station balnéaire (43 ans), un enfant du pays, est capable de conter l'histoire de presque tous les autochtones et tutoie la moitié d'entre eux ; parachuté de la région parisienne il y a deux ans, son collègue (47 ans) ne les identifie pas encore et se montre bien moins avenant. L'un des agents de la métropole (50 ans), qui y vit et travaille depuis toujours, ignore l'anonymat caractéristique des centres urbains ; figure emblématique de la police municipale, il connaît beaucoup de monde et passe énormément de temps à discuter dans les rues. Au fond, le rapport au public est fonction du rapport au territoire. Forts de ce constat, les policiers municipaux se divisent alors autour d'une question : la police municipale doit-elle être une police de « gens du cru » ? Les uns apprécient les avantages de l'intégration locale (pour une police proche de la population), tandis que les autres dénoncent ses travers (contre une police de connivence avec la population). Leurs positionnements respectifs témoignent de la pluralité des conceptions du métier et renvoient à deux idéaux

professionnels alternatifs : celui du « bobby », fondu dans la communauté, au service du public, et celui du « flic », plus distant, au service de la loi.

Les tenants du recrutement local expliquent que c'est un atout d'être « du cru », dans l'idée que « *t'as pas de relation à rechercher, elle est déjà établie* ». Ils disent aussi que l'attachement au territoire donne sens à leur travail, qu'ils s'investissent d'autant plus dans « leur » ville que leur passé les y raccorde et que leur vie privée s'y déploie. Ni forcément originaires ni forcément résidents de la commune, ils prônent *a minima* la permanence des effectifs sur le même îlot. Sauf à être de la région, il faut en effet du temps pour apprendre à maîtriser l'environnement, s'y socialiser, gagner la confiance des habitants, faire sa place en tant que policier municipal et se faire reconnaître par-delà l'uniforme. Sous cet angle, l'implication dans la localité participe directement de l'efficacité professionnelle et de la légitimation populaire. Elle engage le policier vis-à-vis du public et le rend redevable à son égard. Ainsi, selon ce brigadier-chef principal (55 ans), « *on a le sentiment de faire partie intégrante de la population. Partant de là, ça comprend des notions de service rendu plus affirmées qu'en police nationale. [...] On s'attelle à être respectueux de notre environnement, dans nos rapports, nos comportements, etc. Pourquoi ? Parce qu'on fait partie de la ville. [...] Et je crois que ça fait partie de notre spécificité, ça, une forme de police vraiment personnalisée* ».

Pourtant, si les policiers municipaux n'y prennent garde, l'interconnaissance peut tourner à la corruption passive. Les agents défavorables au recrutement local pointent ce risque et privilégient la dissociation des registres professionnel et privé. De ce point de vue, l'implantation locale du policier compromet la liberté d'action, entache la légitimité de l'autorité et, au final, empêche de faire du bon travail. Pour ce gardien principal (30 ans), « *c'est jamais bon, parce qu'on connaît beaucoup trop de gens pour nous permettre de travailler librement. [Les agents du cru] travaillent pieds et mains liés* ». La posture d'extériorité face au territoire d'intervention s'impose alors comme une double caution. Sur le plan policier, elle limite les

accointances, garantit l'indépendance dans l'exercice des pouvoirs et fait écho à l'esprit de mobilité, synonyme d'évolution de carrière. Sur le plan personnel, elle préserve l'anonymat, protège d'éventuelles représailles et assure un certain confort familial, loin du lieu de travail.

En matière de recrutement, l'instauration du concours en 1994 et la consolidation des dispositifs de formation renforcent la sélection à l'entrée dans la profession. Les fervents défenseurs d'une police de « *gens du cru* » craignent que cela puisse « détacher » du local et agitent alors le spectre d'une police déracinée, coupée de son public, à l'instar de la Police nationale. À la différence des gardiens de la paix, les policiers municipaux continuent pourtant de choisir librement leur affectation dans la limite des postes à pourvoir et nombre d'entre eux restent dans leur région, près de leur famille et de leurs amis. Toutefois, la nouvelle génération s'achemine vers plus de mobilité géographique. Contrairement à certains de leurs aînés, les jeunes agents ne privilégient plus exclusivement leur ville d'origine mais recherchent aussi des emplois correspondant à leurs aspirations policières. Plus diplômés et mieux formés, ils se veulent plus distants de leur milieu d'intervention et font valoir leurs compétences professionnelles avant tout ; ils sont prêts à « *bouger* » pour « *prendre du galon* » ou relever d'autres « *challenges* ». Cette évolution tendancielle des motivations, concomitante au durcissement des modalités de recrutement, se répercute sur le rapport au territoire et met en cause une certaine idée de la proximité fondée sur l'enracinement local des policiers.

42

Une police au service de la politique locale

Le contexte local dans lequel évoluent les polices municipales n'est pas seulement social, mais aussi politique. À un second niveau d'analyse, on peut donc se demander quelle est la portée de l'effet « politique ». Il nous faut alors envisager la donne politique municipale dans une double

acception, au regard des programmes d'action mis en œuvre sur le territoire (*policies*) et de la concurrence pour le pouvoir dans le marché électoral local (*politics*).

En phase avec l'agenda public municipal

L'examen des polices municipales à l'aune des *policies* force à considérer la politique municipale dans un sens large. Si l'on admet que l'action de sécurité va de pair avec le développement économique et culturel de la ville, qu'elle s'inscrit dans une politique globale visant à renforcer l'attractivité d'une commune où « il fait bon vivre » [Le Goff, 2005 ; De Maillard, 2005], on comprend dès lors que le travail des polices municipales, loin de répondre aux seuls enjeux sécuritaires, se rapporte à l'agenda plus général de la collectivité locale. Dans la métropole, par exemple, la police municipale doit compter avec une entreprise majeure qui s'actualise à l'échelle de la communauté urbaine : la construction du tramway. Le vaste chantier induit une réorientation des missions autour des problèmes de circulation. Les cas de la brigade VTT et de l'unité du stationnement payant illustrent cette nette inflexion de l'activité. Initialement, la brigade VTT a été créée pour arpenter les berges du fleuve et les pistes cyclables ; aujourd'hui, elle les délaisse et n'occupe que des points fixes de régulation du trafic aux carrefours névralgiques du centre-ville. Quant à l'unité du stationnement payant, elle est momentanément en *stand by*. Les consignes municipales sont claires : « *pédale douce* » sur la verbalisation dans les zones horodatées. Conscients des perturbations liées aux travaux, les élus veulent ménager la susceptibilité des riverains. Avant l'entame du chantier, l'unité du stationnement payant se composait de vingt-huit agents (policiers municipaux et ASVP) ; actuellement, elle n'en compte plus que neuf (deux gradés et sept ASVP, les policiers municipaux restants ayant été redéployés dans les autres brigades). Une restructuration globale de la police municipale est prévue dès la fin des travaux.

Les stratégies de « marketing » municipal reposent également sur la politique d'animation de la ville. Ainsi, les polices municipales se calent sur le calendrier des manifestations publiques et consacrent un large pan de leur activité à l'encadrement des événements sportifs, culturels ou commerciaux. Toute l'année, celle de la ville azurée aménage son service au gré d'un « événementiel » surchargé. Sans conteste, c'est le festival du film, symbole du rayonnement international de la ville, qui marque le temps fort au mois de mai. Lors du festival du film 2003, les policiers rencontrés relayaient cette fierté municipale. Ils se sentent investis d'une certaine responsabilité : à leur niveau, ils contribuent à l'image de marque de la commune. *« Il ne faut pas se loucher parce que les caméras du monde entier sont braquées sur nous ! On se doit d'être exemplaires. »* Au sommet, les responsables municipaux partagent ce point de vue en même temps que l'obsession des médias et s'efforcent de rationaliser le dispositif d'action dans un souci d'efficacité optimale. Après plusieurs réunions de coordination avec les divers partenaires associés, le chef de service élabore en amont une « note » de quatre-vingt pages détaillant par secteur, jour et heure, l'affectation des personnels et les missions spécifiques. Le planning spécial renforce les effectifs sur les sites les plus fréquentés du centre-ville, au détriment des autres quartiers. Mais la bonne gestion de l'événement prévu suppose aussi de pouvoir réagir aux impondérables susceptibles de perturber le festival. À cet effet, la note anticipe plusieurs éventualités, indiquant la marche à suivre en cas d'activation du plan Vigipirate, d'alerte à la bombe ou de mouvements sociaux de protestation. Ces derniers préoccupent particulièrement les autorités policières dans le sens où, régulièrement, des groupes revendicatifs cherchent à profiter de la couverture médiatique du festival pour gagner en visibilité. Ainsi, lors de l'édition 2003, les enseignants manifestent à deux reprises dans les rues de la ville. Préalablement informé par les Renseignements généraux, le chef de service mobilise les unités motocyclistes et le personnel disponible du secteur périphérique pour réguler le trafic. En tête de cortège, au côté du commissaire, il commande ses hommes

par radio. La police municipale, qui n'intervient pas en matière de maintien de l'ordre, est incluse dans le dispositif de sécurisation. Par deux fois, elle réussit à dévier la circulation suffisamment tôt pour éviter que les automobilistes se trouvent bloqués sur la prestigieuse avenue principale.

La police du maire

Si l'action des polices municipales s'inscrit dans la politique globale de la ville, elle relève plus directement de la politique de sécurité et répond sur ce plan à des objectifs fixés par le maire. Autorité de police administrative et judiciaire, c'est effectivement lui le « *grand patron* ». Les polices municipales se réduisent-elles pour autant à un instrument d'exécution de la volonté du « prince » ?

Le poids du pouvoir politique

Ce serait en tout cas négliger le rôle du politique que de dépeindre les polices municipales sous le jour exclusif d'une police de proximité fondue dans la communauté locale [Ferret, 1998]. Au sommet de la hiérarchie, le maire médiatise la relation entre le corps policier et le corps social. Parfois secondé par un adjoint ou un chargé de mission, il commande la police municipale et décide des priorités d'action. Dans les limites du cadre juridique, il façonne la police municipale à l'image de ce qu'il souhaite qu'elle soit. Les diverses doctrines d'emploi ne recourent pas systématiquement les clivages gauche/droite et renvoient plus largement aux positions idéologiques des élus sur les questions de sécurité publique. Deux grandes conceptions s'affrontent, pour deux variations bien distinctes sur le thème de la police municipale.

Les partisans de la municipalisation de la sécurité prônent le renforcement du rôle du maire et réclament plus de pouvoir de police. Ils dénoncent le désengagement étatique et excipent des carences de la Police nationale et de la Gendarmerie pour justifier la création de leur police municipale, à des fins de substitution. Ils lui confèrent des visées

sécuritaires et mettent l'accent sur le contrôle et la lutte contre la délinquance. Ils arment leurs agents⁴, les encouragent à appliquer leurs prérogatives répressives et les chargent de « repolicer » la ville. À l'inverse, les défenseurs du dogme régalien affirment que la sécurité doit rester l'affaire de l'État. Ils refusent d'employer leur police municipale comme une « *police nationale bis* » et préfèrent l'envisager dans la complémentarité des autres forces de l'ordre. Ils circonscrivent son champ d'action à la surveillance préventive de l'espace public et à la gestion des « petits » désordres qui incommode les citoyens. Ils préconisent une présence policière rassurante et dissuasive dans les rues. Ils bannissent l'impopulaire verbalisation et insistent sur le dialogue, la médiation et le service aux personnes. Ils utilisent leur police comme un outil de communication et de paix sociale et s'attachent à lui donner une image douce et consensuelle.

Qu'ils jouent sur le tableau de la répression ou sur celui de la prévention, ce sont donc les maires qui, dans tous les cas, distribuent les cartes au départ et définissent les grandes orientations du service. Il faut toutefois dépasser le cliché réducteur d'un appareil politique entièrement soumis à la volonté du maire : en règle générale, les polices municipales ne sont ni de simples instruments de propagande électorale, ni des milices au service d'élus ultrasécuritaires. D'une part, les maires sont des démocrates dans leur immense majorité ; d'autre part, leur souveraineté n'est pas absolue. Le pouvoir politique est contrebalancé par le haut et par le bas : les polices municipales font l'objet d'un encadrement juridique et d'un contrôle étatique renforcés, elles se rapportent à la communauté et répercutent les demandes des administrés ; enfin elles sont portées par un groupe professionnel qui défend sa propre cause avant de servir les intérêts du maire.

Contrepoids étatiques

En matière de police administrative, le maire est sous la tutelle du préfet (qui peut contester la légalité des arrêtés municipaux) et sous le contrôle du juge administratif

....

(4) Sous réserve de l'accord du préfet après demande motivée et circonstanciée.

(qui peut en cas de recours en vérifier la conformité). En tant qu'officier de police judiciaire, il est subordonné à la hiérarchie préfectorale et au procureur de la République. Par-delà ce droit de regard sur l'exercice des pouvoirs du maire, les autorités centrales supervisent l'activité des policiers municipaux. La consolidation du cadre législatif et réglementaire (avec la loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales notamment) et le durcissement des mécanismes de contrôle (double agrément du préfet et du procureur, dispositif d'inspection ministérielle, convention de coordination avec la Police nationale ou la Gendarmerie) raffermissent l'emprise étatique sur les polices municipales et restreignent parallèlement la marge de manœuvre des élus.

À l'échelle locale, les représentants de l'État peuvent ainsi contrarier les desseins du maire. En région parisienne, par exemple, un préfet défavorable à l'armement des policiers municipaux a rejeté toutes les demandes d'équipement en revolvers; en 2001, face à ce refus systématique, les policiers municipaux, soutenus par plusieurs élus, ont organisé un mouvement de protestation: sans suite. En matière de sécurité publique, le pouvoir central pèse donc sur le pouvoir local; mais l'inverse est aussi vrai [Gatto, Thoenig, 1993]. Les maires jouent de leur influence politique auprès des fonctionnaires d'État et maîtrisent une ressource convoitée: les finances communales. En quête de moyens, Police nationale et Gendarmerie requièrent leur contribution pour l'achat ou le prêt de matériel, la mise à disposition de bâtiments, etc. La municipalisation de la sécurité recouvre ces aides diverses et dépasse donc les seules créations de police municipale [Roché, 2002].

Contrepoids citoyens

À la différence des préfets, procureurs, commissaires et autres fonctionnaires de la sécurité publique, les maires sont élus au suffrage universel. L'enjeu électoral les soumet à une contrainte de légitimation et leur impose une exigence de « rendre compte ». Ils doivent composer avec les citoyens, s'appuyer sur leurs attentes pour définir et justifier l'emploi de la police municipale. Dire qu'ils sont forcés de tenir

compte des requêtes populaires ne signifie cependant pas qu'ils les traitent toutes équitablement. Pour comprendre l'action municipale de sécurité, il faut donc s'intéresser au processus politique de hiérarchisation des demandes sociales. Celui-ci résulte des négociations avec les groupes de pression constitués, mais aussi du souci de contenter la masse des électeurs. Confronté à des demandes multiples et souvent antagonistes, l'élu doit s'efforcer de concilier au mieux les intérêts en présence, de trancher si besoin et de dégager des priorités.

L'exercice délicat de cette responsabilité politique est toujours susceptible de favoriser les uns au détriment des autres. Dans la métropole, l'arrêté « anti-bivouac⁵ » a été salué par une partie de la population qui n'a pas manqué d'exiger son application *illico*; en revanche, il a été bien moins apprécié par les marginaux directement visés et vivement critiqué par les militants des libertés individuelles. Par-delà l'opposition des points de vue, cet exemple illustre la tendance à la ségmentation des publics cibles de l'action municipale de sécurité. Dans une société pluraliste et inégalitaire, le raisonnement politique tend à partir moins du citoyen que de l'acteur socialement situé [Duran, 1999]. Plus précisément, les stratégies municipales s'appuient souvent sur l'acteur « électoralement » situé. De la prise en compte des intérêts catégoriels au clientélisme déguisé, il n'y a qu'un pas. Certaines municipalités n'hésitent pas à le franchir et développent des services policiers quasi privés, à l'instar des opérations-tranquillité-vacances⁶, pour séduire, attirer et fidéliser les « bons » habitants dans la commune.

En somme, la réalité des polices municipales est contingente au marché politique local. Il ne faut pas pour autant surestimer le poids de la communauté citoyenne sur les décisions municipales. Les habiles campagnes de communication et les purs effets d'annonce résistent parfois mal à l'épreuve des faits et aux évaluations concrètes. Le niveau rhétorique du discours politique(-ment correct) et le niveau pragmatique de l'action sont bien distincts. Il peut exister des décalages entre les objectifs publiquement affichés et les directives effectivement transmises à la police municipale. En outre, les consignes politiques n'ont

••••

(5) Interdisant tout rassemblement de personnes pouvant nuire à la tranquillité publique.

••••

(6) Soit une surveillance à la demande des résidences laissées vacantes pendant une période donnée. Notons que la Police nationale pratique également de telles opérations.

de valeur *in fine* que par rapport à leur application pratique. Cette étape de la mise en œuvre opérationnelle interroge la manière dont les agents les reçoivent, ce qu'ils en font sur le terrain, et donc la légitimité qu'ils accordent aux élus.

Contrepoids professionnels: les policiers municipaux face au politique

L'argumentation professionnelle des policiers municipaux se fonde sur une définition rationnelle légale et apolitique de l'autorité hiérarchique du maire: s'il est le «*grand patron*», c'est en tant que premier magistrat de la commune, et s'ils acceptent de se soumettre à sa volonté, c'est tant que ses ordres cadrent avec leur mandat. Mais la subordination devient insupportable si la raison politique paraît opaque et illégitime [Monjardet, 1996]. Les agents, acteurs de leur expérience professionnelle, distinguent ainsi la politique municipale de sécurité qu'ils sont chargés de mettre en œuvre, de la «*politique politicienne*» qu'ils refusent de servir. La neutralité est une gageure pour ces policiers en mal de considération qui veulent désormais affirmer leur professionnalisme. Ils condamnent fermement ceux de leurs collègues qui ont pu jouer les «*colleurs d'affiches*» et s'attachent à déconstruire l'image d'une garde prétorienne au petit pied. Ils mobilisent la rhétorique de la déontologie professionnelle pour s'émanciper symboliquement de la tutelle politique et se défendent d'une quelconque filiation partisane. Guidé par une éthique d'impartialité, le discours dominant consacre la notion de service public: «*Que mon maire soit de gauche, de droite, d'extrême gauche, d'extrême droite, je n'ai pas à faire de politique. [...] Je suis sous les ordres du maire, mais avant tout au service de l'administré.*»

Mais la conscience d'être «*malgré tout sous domination politique*» heurte la soif d'autonomie et empêche la conquête d'une identité fière. Les policiers municipaux accusent les élus de ne pas toujours leur donner la possibilité d'exercer pleinement leur métier. En particulier, les plus «*flics*» dénigrent ces maires qui leur interdisent d'investir les

champs d'action répressifs et qui les maintiennent dans un rôle « indigne » de leur statut. Outre la doctrine d'emploi, les agents reprochent souvent aux élus de nier leur travail à la faveur des amitiés partisans et des arrangements interpersonnels (les fameux « *PV qui sautent* »). Surtout, ils dénoncent l'utilisation de la police municipale comme « *vitrine politique* ». Écrasés sous le poids des enjeux électoraux, ils font part de la pression que les maires en campagne répercutent directement sur leur service. Au fond, ils expriment leur difficulté à se positionner face à l'hégémonie d'un pouvoir politique qui fait obstacle à la reconnaissance de leur « *juste valeur* » professionnelle.

Les policiers municipaux vivent mal cette instrumentalisation politique, si mal que la démotivation l'emporte parfois. Leur capacité de résistance est pourtant considérable. C'est à eux qu'appartient la mise en œuvre des directives municipales et c'est de leur travail que dépend la validation des engagements du maire en matière de sécurité. Or, sur le terrain, ils jouissent d'un pouvoir discrétionnaire important. Ils peuvent parfois freiner l'activité au point de paralyser le service et leur pratique effective peut s'éloigner des objectifs politiques officiels, voire même les contrarier. Dans la ville maritime, où le maire proscriit les points fixes de contrôle routier, les policiers municipaux expliquent qu'« *il y a toujours un moyen de contourner* » : au « hasard » des patrouilles, il suffit de se placer en un lieu stratégique où l'on est sûr de prendre rapidement un premier conducteur en flagrant délit (en ce cas, l'élu peut difficilement contester l'intervention), de l'interpeller, puis, le temps de dresser le procès-verbal, d'arrêter un second contrevenant, et ainsi de suite.

Parallèlement à ces petits actes d'opposition, les références au métier, au droit et à la déontologie sont les supports d'une posture policière plus autonome. Les policiers municipaux s'appuient sur leur mandat institutionnel en tant qu'il leur confère une valeur en soi, dont l'élu ne peut totalement les déposséder. Ils se retranchent également derrière les textes juridiques pour se protéger d'éventuels abus, contester les ordres illégitimes et « *recadrer* » leur hiérarchie municipale si besoin. Forts de leur double agrément, ils se plaisent

enfin à rappeler qu'ils ne dépendent pas seulement du maire, mais aussi du procureur de la République et du préfet. Cette insistance sur l'autorité des autres « *patrons* » est une manière de minimiser l'influence du politique et de l'évacuer du champ de construction de l'identité professionnelle. Dans cet esprit, d'aucuns poussent leurs revendications jusqu'au rattachement direct au ministère de l'Intérieur; ils préconisent une gestion centrale qui marquerait la fin d'une police proprement municipale.

Entre l'acceptation de l'autorité légitime du « *grand patron* » et le désir de s'affranchir de la sujétion politique, le positionnement des policiers municipaux vis-à-vis du maire révèle les ambivalences d'une profession en quête de reconnaissance. Il est symptomatique de cette tension qui traverse leur monde de part en part, entre l'inscription locale et les prétentions universalistes, entre l'idéal d'une police communautaire qui cherche l'approbation populaire quitte à paraître faiblement dissuasive, et celui d'une police légaliste qui vise à raffermir sa légitimité institutionnelle quitte à rompre avec le public. Si les polices municipales balancent entre l'un et l'autre, constamment, il semble toutefois qu'elles penchent au final vers le second pôle. Portée par la jeune génération, la tendance qui se profile annonce la victoire des « *flics* » sur les « *bobbies* »; le souci de servir la collectivité locale et la politique municipale cède devant l'ambition de se rapprocher du modèle valorisé de la police « *noble* », celle de l'État. À trop vouloir ressembler aux policiers nationaux, les policiers municipaux risquent pourtant de perdre un peu de leur identité et de sacrifier la richesse de leur métier sur l'autel de la professionnalisation. Ils pourraient alors finir par perdre prise dans la localité.

Conclusion

Aujourd'hui, les polices municipales apparaissent bel et bien comme des polices locales, en ce sens que le contexte local conditionne largement leur action. La variété des politiques municipales s'ajoute à la diversité intrinsèque des territoires pour alimenter l'hétérogénéité des situations.

Mais la logique de contrôle étatique et, surtout, la logique professionnelle autonome viennent contrebalancer l'effet conjugué des logiques sociales et politiques. À mesure que les policiers municipaux franchissent les étapes de leur professionnalisation, ils renforcent leur aptitude à infléchir le cours des choses, restreignant parallèlement l'influence des usagers et des élus. Par là, ils limitent les risques de connivence avec la population et contournent l'écueil d'une police entièrement dévouée au maire. Ils s'exposent toutefois à un autre danger : celui d'une police autocentrée, en rupture avec le monde extérieur. Ils ne sauraient donc faire l'économie d'une réflexion sur le sens de leur professionnalisation, sur leur utilité sociale et sur leur valeur ajoutée dans le marché de la sécurité. S'ils doivent regarder vers le haut – le droit, la déontologie et les garde-fous républicains – pour déjouer les menaces de corruption passive et contrer les dérives miliciennes, ils doivent aussi se tourner vers le bas, tenir compte des demandes sociales et des orientations politiques du maire qui, après tout, incarne la légitimité démocratique. Suite aux récentes émeutes urbaines, face aux limites éprouvées d'un système policier centralisé et insuffisamment connecté à la population, ils semblent avoir tout intérêt à jouer la carte de la proximité, pour un modèle d'intervention publique alternatif et renouvelé, plus ouvert sur la société locale.

52

■ **Virginie MALOCHET**

sociologue associée au LAPSAC, université Bordeaux 2.

BIBLIOGRAPHIE

COHEN (L. E.), FELSON (M.), 1979, « Social Change and Crime Rate Trends: a Routine Activity Approach », *American Sociological Review*, vol. 44, p. 588-608.

DURAN (P.), 1999, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.

FERRET (J.), 1998, « Les polices municipales en France, une perspective sociopolitique », *Déviance et société*, vol. 22, n° 5, p. 263-287.

GATTO (D.), THOENIG (J. C.), 1993, *La sécurité publique à l'épreuve du terrain*, Paris, L'Harmattan.

LE GOFF (T.), 2005, « Un maire patron de la sécurité locale. Gilles de Robien à Amiens », in FERRET (J.), MOUHANNA (C.) (dir.), *Peurs sur les villes*, Paris, PUF, p. 23-43.

B I B L I O G R A P H I E

MAILLARD (J. de), 2005, « "Sans angélisme". De la lutte contre l'insécurité dans une ville de banlieue parisienne : Les Mureaux », in FERRET (J.), MOUHANNA (C.) (dir.), *Peurs sur les villes*, Paris, PUF, p. 45-61.

MALOCHET (V.), 2005, *Les policiers municipaux. Les ambivalences d'une profession*, thèse de doctorat de sociologie, université Victor Segalen Bordeaux 2.

MERTON (R.K.), 1997, « Type d'influence : local ou cosmopolite », *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris, A. Colin, p. 291-317.

MONJARDET (D.), 1996, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte.

ROCHÉ (S.), 2002, *Tolérance zéro? Incivilités et insécurité*, chap. X, Paris, Odile Jacob.

SHAW (C.), MAC KAY (H.), 1942, *Juvenile Delinquency in Urban Areas*, Chicago, University of Chicago Press.

TÖNNIES (F.), 1977, *Communauté et Société*, Paris, Retz-CEPL.

VOGEL (M.), 1993, *La police des villes entre local et national : l'administration des polices urbaines sous la III^e République*, Saint-Martin-d'Hyères, université Pierre Mendès France.

WILSON (J. Q.), KELLING (G. L.), 1982, « Broken Windows. The Police and Neighbourhood Safety », *The Atlantic Monthly*, n° 249, p. 29-38 ; traduction française, 1994, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 15, p. 163-180.