



Dominique Monjardet

RÉINVENTER LA POLICE URBAINE

LE TRAVAIL POLICIER À LA QUESTION DANS LES QUARTIERS

En 1977, un « comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance », installé par le Premier ministre l'année précédente, rend ses conclusions, qui seront connues sous le nom de rapport Peyrefitte. Constatant l'apparition d'un « sentiment général d'insécurité », ses auteurs préconisent notamment un redéploiement des forces de police et de gendarmerie afin « d'accroître la densité des forces de sécurité dans les zones nouvelles d'urbanisation, où leur absence est gravement ressentie », ils prônent – de préférence à la construction d'hôtels de police centralisant tous les services – l'institution de petits postes de quartier, supports d'un flottage généralisé, et insistent sur un ensemble de mesures (formation, informations...) visant à améliorer les relations entre la police et les citoyens.

Vingt années plus tard exactement, au colloque de Villepinte en novembre 1997, le ministre de l'Intérieur annonce la mise en œuvre d'une nouvelle « police de proximité » à l'appui de laquelle, quelques mois plus tard, est publié un programme de redéploiement des forces de police et de gendarmerie, destiné à accroître la présence policière dans les banlieues les plus sensibles, et les moins policées...

Entre ces deux dates, et jusqu'aujourd'hui (juin 1999), on peut suivre – du rapport Belorgey en 1981 à la L.O.P.S. de 1995 (loi d'orientation et de programmation sur la sécurité, ou loi Pasqua) en passant par d'innombrables plans, programmes, annonces, réformes, etc. – le fil rouge d'un même projet : rapprocher police et population, améliorer la lutte contre la petite et la moyenne délinquance en développant la prévention et la dissuasion, étayer l'action policière sur un large partenariat local, lutter contre le sentiment d'insécurité (et ses conséquences électorales) etc., bref, réinventer une police urbaine efficace et estimée.

Cette continuité sur une aussi longue période, mal masquée par les alternances politiques et leur cortège de démagogie sécuritaire, pointe à l'égard du service public policier deux questions d'autant plus centrales que ce sont précisément celles qui ne sont jamais énoncées, et donc jamais débattues. 1. S'il s'agit bien de retrouver les voies et moyens d'une police localement efficace et appréciée, ou plus simplement de réinventer la police urbaine, où, quand, comment, pourquoi l'avait-on perdue? et 2. Si le même chantier est constamment repris depuis plus de vingt années, par

tous les gouvernements, et dans un consensus au moins apparent tant sur les objectifs que sur les moyens de cette « police de proximité », il faut supposer que sa mise en œuvre effective se heurte à des obstacles considérables : point aveugle ou trou noir sur lesquels viennent buter, les uns après les autres, les politiques constamment annoncées.

Traiter dans leur entier ces deux questions demanderait de considérables développements : c'est tout le rapport entre l'État, la force publique et la société urbaine depuis la fin de la IIIe République qu'il faudrait explorer. On peut toutefois en quelques pages esquisser les pistes essentielles qui s'ouvrent devant la question initiale : où s'est perdue la police urbaine? Ce faisant, il apparaîtra que c'est bien faute de se poser cette première question que la seconde reste impénétrable : les obstacles à une remise en œuvre d'une police urbaine crédible sont incompréhensibles à qui ne fait pas, d'abord, l'analyse de sa disparition.

La disparition de la police municipale en 1941

L'historiographie policière aime à le faire croire : la police moderne procède du Haut, elle est toute entière création du Prince éclairé. Louis XIV nommant La Reynie à une toute neuve Lieutenance Générale de Police à Paris (1696), Peel inventant la Metropolitan Police de Londres (1829) sont les figures obligées de cette histoire fabuleuse. D'où il procéderait, comme évidence devenue lieu commun, que « la sécurité » serait fonction régaliennne, et qu'en conséquence obligée, un vol de poules à Romorantin, un cambriolage à Vannes et une rixe de café à Bron mettent en cause l'État. Cette fantaisie à son tour repose sur les deux trous de mémoire d'une histoire singulière. Pendant toute la IIIe République, la police de droit commun, la police quotidienne de la rue a été assurée en France par des polices municipales, et contrairement à une légende noire fabriquée de toutes pièces *ex post*, la performance de ces polices locales était tout à fait honorable. Si l'administration du ministère de l'Intérieur et quelques lobbies policiers caressaient périodiquement le projet d'une étatisation, celle-ci était vigoureusement refusée par le

Les Annales de la Recherche Urbaine n° 83-84, 0180-930-IX-99/83-84/p. 14-22 © METL.

Parlement et les élus locaux, et il a fallu attendre la mise en sommeil de la République pour que la conjonction du corporatisme et de la technocratie viennent à bout de la décentralisation policière. C'est un « acte législatif » de 1941, signé Darland, qui a procédé à l'étatisation des polices municipales et donné naissance à la police d'État que nous connaissons aujourd'hui. Paradoxalement Paris gardera une police de statut municipal jusqu'en 1967, date à laquelle, à la suite et comme sanction des errances de l'affaire Ben Barka, la police parisienne sera fondue dans la Police nationale.

L'oubli de la ville par l'État

Dans le rapport entre la police et la ville, l'étatisation de 1941 a introduit une double rupture. En premier lieu, bien sûr, le maire, et ses préoccupations locales,



Policiers en 1950 à Ivry-sur-Seine.

ont disparu de la chaîne de commandement. Ne dépendant plus pour ses moyens que d'une administration centrale du ministère de l'Intérieur, et pour son

action quotidienne que de l'appréciation du préfet, le commissaire chef du service local n'a plus eu, du jour au lendemain, quelque compte que ce soit à rendre localement. En conséquence naturelle et obligée, ses priorités – et celles de son service – sont devenues celles de ses chefs hiérarchiques. Vis-à-vis du Centre, l'essentiel devient de se conformer aux prescriptions uniformes que celui-ci décrète par voie de règlement, circulaires, procédures, etc. pour l'ensemble du territoire de façon indifférenciée – et les horaires des brigades de roulement seront fixés identiquement de Dieppe à Gap et de Neuilly à Vaulx-en-Velin. Le préfet quant à lui impose la priorité majeure à laquelle il est lui-même soumis : l'ordre public. Mais il faut entendre ce terme en effet au sens régalien. Il ne s'agit pas de l'ordre public au sens du code communal : tranquillité, salubrité, sécurité locales, mais de l'ordre public politique : le maintien de l'ordre et la maîtrise de l'espace public face aux manifestants en tous genres. Sous cette double contrainte, priorité absolue au maintien de l'ordre et standardisation des procédures, la notion même d'une performance locale et localement mesurable, en termes de sécurité et/ou de paix publique, va s'estomper au point de totalement disparaître. Rien dans les indicateurs que le service recueille et que le Centre vérifie et compile ne va plus faire état de la sécurité locale, et encore moins du sentiment de sécurité des habitants de la cité. C'est par là toute la qualification du chef de police locale qui bascule : il ne sera plus évalué sur la qualité de la contribution policière à la paix publique locale mais sur son efficacité en maintien de l'ordre (préfet) et la conformité de sa gestion administrative (ministère). C'est aussi dire que ce basculement va engendrer la perte des qualifications antérieures.

Des policiers étrangers au milieu local

Cette rupture fonctionnelle entre la police et la ville a été redoublée, et considérablement aggravée, par la rupture concomitante entre les policiers et la ville. Moins souvent évoquée, cette seconde rupture a sans doute eu des effets encore plus puissants pour découpler le fonctionnement policier de la vie urbaine. Les polices municipales d'hier (comme à nouveau celles qui se recréent aujourd'hui) recrutaient localement un personnel permanent et stable : à l'exception du chef de service (fonctionnaire de l'État) tous les policiers de – par exemple – Grenoble étaient recrutés par la ville, de préférence parmi ses habitants, y résidaient naturellement, et y faisaient (sauf démission) la totalité de leur carrière. Succinctement dit : ils connaissaient la ville où ils exerçaient, et ils y étaient connus. A l'inverse, la police d'État recrute nationalement, et affecte là où il y a des manques. Succinctement dit : les recrues gardiens de la paix sont originaires de Bretagne, de Lorraine ou du Nord, formés dans les écoles de Lyon,

de Vannes ou de Sens, et sont affectés à Paris et dans la petite couronne. Ils font massivement leur apprentissage professionnel dans des lieux dont ils ignorent tout, et qu'ils n'aspirent qu'à quitter au plus vite, pour se rapprocher, progressivement, de l'affectation provinciale désirée. Le « mouvement national » ainsi engendré par la centralisation du recrutement a mis en place un système où, pendant une bonne moitié de leur carrière, les personnels sont dans des affectations de passage, contraintes, dont ils ignorent tout, et où ils sont étrangers à tous. S'agissant d'un métier dont l'essence est supposée être la connaissance du terrain et la relation avec la population, on aurait du mal à inventer un mécanisme plus dysfonctionnel...

L'étatisation a ainsi transformé les polices urbaines en détachements locaux d'une police d'État déconnectés socialement et fonctionnellement de la ville. Deux autres éléments ont accompagné cette évolution et en ont partiellement et temporairement masqué les effets pervers. La conjoncture des rapports sociaux sous la IV^e République mettait la priorité policière sur les problèmes du maintien de l'ordre, tandis que la diffusion d'innovations techniques majeures bouleversait la tâche policière quotidienne.

La délinquance masquée par le maintien de l'ordre

On sait qu'il faut manier avec la plus grande prudence les statistiques de la délinquance. Le dépôt comme l'enregistrement d'une plainte sont des « faits sociaux » au plein sens du terme, empreints de stratégies complexes, manipulables et manipulés selon une infinité de déterminations sociales. Ceci posé, les grandes évolutions de longue période ont une signification indépendante de l'addition des micro-stratégies individuelles qui les constituent, et sont lisibles directement. Avec quelque 500 000 crimes et délits enregistrés au début des années 1950, et un taux pour 1 000 habitants qui va rester stable (aux alentours de 13,5 p.1000) jusqu'au milieu des années 1960, la délinquance est (rétrospectivement) insignifiante en France pendant toute la IV^e République et les débuts de la V^e. Il y a certes quelques grandes affaires criminelles, mais le sentiment de sécurité est général. Par contre, le déclenchement de la guerre froide, les conflits sociaux puis les guerres coloniales vont soulever périodiquement des problèmes d'ordre public, qui culmineront avec le mouvement de mai 1968, et le pouvoir politique leur assignera, de 1968 jusqu'à l'élection présidentielle de 1974, une priorité absolue. Pour la Police nationale, les années Marcellin sont celles d'une focalisation exclusive sur l'ordre public, avec une double conséquence. En premier lieu, pour une autorité politico-policière compulsivement centrée sur les problèmes de l'ordre public (et la subversion interna-

tionale...), le phénomène social essentiel passe à peu près inaperçu : depuis le milieu des années 1960 la pente de la courbe de la délinquance s'est redressée. On atteint le million de faits enregistrés en 1969, et on frôle les deux millions en 1975 : c'est la « montée de la violence » dont va se saisir, tardivement, la commission Peyrefitte. En second lieu, inadaptée à la lutte contre la petite et la moyenne délinquance de proximité, la police d'État est par contre tout à fait performante dans le maintien de l'ordre, qui s'accommode parfaitement de forces délocalisées : les C.R.S. qui sont précisément définis comme « force mobile » dépourvue de tout ancrage territorial font amplement la preuve de leur compétence spécialisée.

Il y a donc, entre la fin des années 1940 et le milieu des années 1970, pendant quelque vingt-cinq années, une adéquation de fait entre une police d'État déconnectée du local et la priorité politiquement assignée au maintien de l'ordre. Cette cohérence de longue période va éclater avec la prise de conscience tardive, sous l'effet de la diffusion d'un sentiment d'insécurité (et de ses premières conséquences électorales), de la montée d'une petite et moyenne délinquance multiforme, locale, et qui relève, bien évidemment, d'une toute autre approche. À l'égard de cette nouvelle réalité, l'appareil policier va se trouver d'autant plus démuné que – outre sa focalisation sur l'ordre public – il a été profondément transformé par des évolutions techniques exogènes.

La police en proie au téléphone et à la radio

Au même moment en effet où, du fait de la diffusion d'un sentiment d'insécurité, une bonne part de la population demande une présence policière soutenue sous forme de patrouille pédestre, d'îlotage, de vigies, dans l'espace public, dans la rue, dans les transports, la police en uniforme a déserté la voie publique. Pour le guet de jadis, le sergent de ville de naguère, le bobby londonien légendaire, aussi bien que le patrouilleur de Montréal ou de Boston, la patrouille à pied dans son bloc, quartier, îlot, était l'alpha et l'oméga de la présence policière et de la sécurité publique. La patrouille pédestre en uniforme était le support de cette relation réciproque où le policier est accessible personnellement par tous en même temps qu'il est sous le regard (et donc le contrôle) de tous. La diffusion massive dans la ville, au cours des années 1950, de trois outils techniques nouveaux va entièrement bouleverser cette configuration.

Pour saisir la police, il fallait se rendre physiquement à sa rencontre, à tout le moins jusqu'à la borne-appel, dont on ne cassait pas la vitre pour un rien. Avec la généralisation du téléphone domestique, et d'un numéro d'appel centralisé, la police est désormais à la portée de tous, et pour toutes les raisons imagi-

nables : on « sonne » la police en toutes circonstances. Le flux d'appels a été ainsi multiplié dans des proportions colossales (on estime dans les grandes villes américaines que le nombre d'appels double tous les dix



Contrôle routier par la BAC (Brigade anti-criminalité).

ans), et moins d'un appel sur deux a une connotation pénale. La police est devenue un service d'urgence généraliste, d'une part, le service polyvalent auquel on s'adresse par défaut d'autre part.

Pour répondre rapidement à l'urgence, le policier abandonne la patrouille pédestre pour la ronde automobile. Là où il était accessible et vigilant, il s'enferme dans une caisse d'acier où il est inaccessible, sourd, et aux deux tiers aveugle à ce qui l'entoure. La « médiation » automobile rompt tout contact entre le patrouilleur et le patrouillé, entre le policier et la rue. La rue elle-même cesse d'être le territoire policier, l'arène de son action, pour n'être plus qu'une voie de circulation. La police n'occupe plus la rue, elle l'emprunte.

Enfin, le policier qui était très largement autonome dès qu'il quittait le poste y est maintenant relié en permanence par radio. C'est celle-ci qui relaie les appels et le dirige sur les interventions, dicte ses déplacements et enregistre ses comptes-rendus, interrompt à tout moment la patrouille pour le jeter dans l'urgence. Le policier en patrouille pédestre était à la disposition de la population locale, muni d'une radio il devient l'agent du « Central ».

On pourrait longuement développer les effets de la « révolution technologique » engendrée par le déploiement simultané du téléphone, de la radio et de l'automobile dans l'activité policière. Ils s'égrènent très au-delà de leurs effets matériels immédiats, et pour l'essentiel les contredisent. A première vue, ces outils développent la disponibilité policière en facilitant la saisine de la police. En fait, ils produisent l'effet inverse : le policier équipé de sa seule disponibilité était une unité autonome au service de l'environnement immédiat. Actionné par une radio qui filtre les appels centralisés et sélectionne ceux auxquels le Central entend répondre, il devient l'exécutant d'une organisa-

tion extérieure, tout à fait à même de développer ses propres priorités indépendamment de celles de son environnement. Paradoxalement, le développement des moyens de communication de la police lui a fourni les moyens de développer son insularité.

Une police désurbanisée face à la ville

La rupture des relations organiques entre la police et la ville par l'étatisation, la mobilité généralisée des personnels, la faiblesse de la délinquance et la priorité au maintien de l'ordre, la motorisation et le développement des réseaux de communication, tout ceci, qui est intervenu pendant la même période, a fait système et produit – sans que nul n'en délibère explicitement – une nouvelle police. Combinaison de la qualification C.R.S. par la délocalisation, la mobilité, la priorité donnée au maintien de l'ordre, et de celle des pompiers ou des SAMU par l'intervention en urgence, elle est devenue totalement réactive, spécialisée dans la réponse ponctuelle à l'appel, la rapidité d'intervention, le traitement sériel de l'accident. Les opérations « coup de poing » ont été contestées, leur invention au milieu des années 1970 était cependant le point d'aboutissement, et le point d'orgue de cette police « mobile ». Elles en pointaient aussi bien les limites : cette police se meut librement dans l'espace, mais elle n'a plus de territoire, et ses coups de poing frappent aveuglément dans le vide. Le défi de la petite et moyenne délinquance dans les années 1980, comme celui des violences urbaines aujourd'hui, est très exactement celui-là : il met la police au défi de réinvestir l'espace urbain, de se réapproprier la ville comme territoire.

Or il s'agit là, très exactement, d'une injonction paradoxale. Le même État qui a dénoué tous les liens entre la police et la ville, imposé partout ses priorités d'appareil d'État, qui a sans cesse centralisé et standardisé, tourne casaque et enjoint à ses détachements locaux de s'adapter au local, d'inventer des priorités différenciées, et de pratiquer un partenariat généralisé avec tous les acteurs locaux que l'historiographie policière n'a eu de cesse de présenter comme les ferments de l'inefficacité, de la politisation et de la corruption imputées aux polices municipales d'antan. Le propos est doublement incompréhensible, et pour deux raisons intimement liées : d'abord parce qu'il apparaît essentiellement opportuniste dans ses mobiles, ensuite parce qu'il est inconséquent dans ses préconisations.

L'insécurité, une préoccupation politique locale

Le point d'inflexion de la politique policière de l'État n'est ni la montée de la délinquance, qui reste inaperçue pendant dix ans, ni un constat d'inadapta-

tion de la réponse policière, qui ne sera jamais réellement formulé, mais un ressort dérivé : les conséquences électorales de la politisation rampante, tout au long des années 1970, du sentiment croissant d'insécurité. C'est lorsque la multiplication des incidents d'autodéfense, la création anarchique de polices municipales sans statut, et la pression électorale de l'extrême droite qui s'empare du thème de l'insécurité, et le diffuse bien au delà de sa sphère d'influence traditionnelle, commencent à menacer les positions politiques locales des partis de gouvernement que l'État s'émeut. Mais de même que la menace est périphérique, les réponses proposées n'émaneront pas de l'appareil d'État lui-même, mais des élus locaux. Le chantier est ouvert par le maire de Marseille, G. Deferre, et les orientations sont tracées par celui de Grenoble (H. Dubedout), puis celui d'Épinay (G. Bonnemaïson) : c'est l'ensemble du dispositif de prévention de la délinquance qui va se mettre en place durant les années 1980, et dans un malentendu permanent entre la classe politique locale et les professions de « l'Intérieur » (corps préfectoral et policiers). En substance, le corps policier revendique des moyens supplémentaires pour faire face à la montée de la délinquance, en obtient une bonne part avec le plan Joxe de modernisation (1986-1990), et, accroché à une conception purement répressive de son activité, renvoie toute autre responsabilité sur la société en amont (familles et école défaillantes dans leur fonction de socialisation) et la justice en aval (qui sanctionne trop faiblement). Pour la grande majorité des policiers, la prévention consiste à arrêter les délinquants et à les remettre à la justice, au-delà elle menace de diluer le métier policier dans un travail social indifférencié. Pour les élus au contraire, qui se font l'écho de leurs électeurs, ce qui importe n'est pas que le crime soit élucidé, mais bien qu'il soit prévenu. Sur ces bases, les uns réclament une présence policière visible, constante et dissuasive, tandis que les autres développent les B.A.C. (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.

Le résumé est caricatural sans doute, mais il pointe ce qui sera le dialogue de sourds de toute la décennie 1980, entre les élus qui tentent par tous les canaux possibles de développer la prévention de la délinquance et plus généralement le partenariat local dans la mise en œuvre de politiques territoriales de sécurisation, et les groupes professionnels spécialisés, focalisés sur la défense et l'illustration de leur monopole d'expertise dans le champ répressif. L'îlotage est bien le symbole de ce malentendu. Élus et populations le réclament comme concrétisation de la permanence policière et gage de la réimposition d'une figure d'autorité dans les quartiers difficiles, les ministres successifs de l'Inté-

rieur, de droite comme de gauche, ne cessent année après année d'en annoncer le développement dans les mois à venir, et enjoignent à leurs services d'y procéder. Pour autant le nombre réel d'îlotiers permanents en activité reste constamment dérisoire, sans que personne ne s'emploie réellement à élucider les mécanismes par lesquels la volonté politique affichée semble se diluer inéluctablement dans les méandres de l'administration et de la corporation policières.

Le contrôle du territoire

La focalisation sur l'îlotage, et à un moindre degré sur d'autres dispositifs ponctuels également défaillants (accueil du public au commissariat, information des victimes) a permis pendant une décennie d'entretenir le débat en dehors de ses enjeux essentiels. L'îlotage n'est pas nécessairement et en toutes circonstances la panacée, il est un moyen parmi d'autres d'une stratégie globale et c'est bien la définition de celle-ci, ses critères et ses priorités, qui doit être questionnée si l'action policière doit se redéployer en direction de la sécurité locale, et non plus simplement en fonction du maintien de l'ordre public. Dans ce cadre, l'injonction adressée à la police ne saurait être de développer tel ou tel dispositif, moyen d'action ou technique plutôt que tel autre, ce qui est la responsabilité propre de l'autorité



Îlotier à Villeurbanne.

policière, mais d'apporter la contribution de la force publique à la mise en œuvre d'une politique locale de sécurité commune à l'ensemble des acteurs locaux. Au tournant des années 1990, la question est reprise à nouveaux frais lorsqu'il apparaît d'une part que les nouveaux moyens déployés par la Police nationale depuis une décennie n'ont en rien freiné la croissance de la délinquance totale (on va approcher en 1992 les quatre millions de faits enregistrés) mais aussi et sur-



*Police de proximité
à Marseille.*

tout qu'à la délinquance acquisitive traditionnelle (vols en tous genres) s'ajoute un phénomène nouveau : la montée en puissance des « violences urbaines » (vols avec violence, en réunion, dégradations, incendies volontaires, agressions contre les agents publics) qui présentent une signification différente. Phénomènes collectifs par essence, les violences urbaines, qui ne sont pas nécessairement ni partout liées à la délinquance traditionnelle, expriment moins une déviance qu'un conflit : c'est l'appropriation même du territoire (le quartier, la résidence, le bloc) qui est en question, et la légitimité de l'intervention publique sous toutes ses formes (pompiers et transports publics aussi bien que police) qui est déniée.

Le dispositif des plans locaux de sécurité, en 1992, repris et élargi à partir de 1997 sous l'égide des « contrats locaux de sécurité » a bien pour raison, et pour horizon, de réinstaurer le détachement local de la police d'État comme partenaire spécialisé d'une politique locale de sécurité à l'élaboration et à la mise en œuvre de laquelle sont conviés tous les acteurs locaux, et par là de refonder dans le débat public local la pertinence et la cohérence de l'action publique sur le territoire. On n'en détaillera pas ici les modalités, mais il faut en souligner la portée, qui est toute entière dans le renversement de la démarche visant la contribution policière. Jusqu'alors celle-ci est conçue comme série définie de prestations que l'unité locale de police est

sommée de fournir en réponse à autant de demandes explicites : développement de telle ou telle action préventive, de l'ilotage dans tel quartier, de la patrouille pédestre ailleurs, de la protection de tel ou tel site, de l'amélioration de l'accueil téléphonique, etc. En échange, dans le meilleur des cas, la municipalité acceptait de reprendre telle ou telle charge jugée « indue » (objets trouvés, sorties d'école, police du stationnement...) et de fournir bons d'essence ou équipement informatique. Le dispositif des contrats locaux de sécurité (CLS) n'est pas un élargissement de cet échange marginal de services, il suppose un tout autre positionnement de l'ensemble des acteurs locaux.

L'engagement collectif sur la sécurité locale

En posant au principe du contrat local l'élaboration d'un « diagnostic local de sécurité » élaboré par l'ensemble des acteurs locaux, la démarche entend instituer un débat public engendrant un consensus minimal entre l'ensemble des responsables de la ville sur la sécurité locale et ce qui la perturbe ou la menace. On connaît le risque d'une telle entreprise : la désignation de boucs émissaires, le consensus réalisé sur le dos de la « poignée de voyous qui perturbe tout le quartier », et qu'il suffirait d'exclure. Ce pourquoi le diagnostic doit être pluriel, doit convoquer l'ensemble

des acteurs impliqués, et a toutes chances de susciter débats et conflits. C'est en même temps la seule voie pour que l'action publique retrouve cohérence et donc légitimité et efficacité. Le contrat local de sécurité a cette première fonction essentielle, d'assurer la cohérence, à tout le moins la non-contradiction, entre les multiples interventions publiques sur le même territoire et à l'égard de la même population, condition élémentaire de leur crédibilité. Un diagnostic élaboré et partagé collectivement est le pré-requis élémentaire de cette cohérence (et il y a lieu de s'inquiéter de la compréhension de la démarche chez ceux qui ont cru pouvoir la sous-traiter à un consultant extérieur...).

Dans un second temps, le contrat local déroule le plan d'action induit par le diagnostic, contractualise les contributions de chaque partenaire et institue l'instance locale de pilotage de ce plan d'action. En bref, la logique politique qui sous-tend la démarche des CLS suppose pour la police un double retournement de perspective. Elle implique en premier lieu un renoncement : la police a certes le monopole exclusif d'un ensemble de prérogatives et moyens d'actions qui lui sont propres et ne sauraient être partagés : la force publique ne se divise ni ne se délègue. Mais la police n'a pas le monopole de l'expertise en matière de sécurité ; détenir les statistiques de la délinquance ne lui confère pas *ipso facto* une compétence ou un savoir particuliers, l'analyse de la sécurité/insécurité locale ne peut être que le produit d'un savoir collectif, et le gardien d'immeuble, le travailleur social, le conducteur de bus ou le responsable associatif détiennent, chacun à sa façon, un savoir tout aussi pertinent que ceux, également divers, du commissaire, de l'officier et du gardien de la paix. C'est la mise en commun et la confrontation de ces savoirs qui les qualifie et les valorise, alors que leur rétention, au prétexte d'un monopole auto-proclamé, en garantit beaucoup plus sûrement l'impertinence et la stérilité.

En second lieu, et en contrepartie, le CLS contractualise le partage des responsabilités, et substitue au jeu sans fin des renvois acrimonieux (c'est la faute aux parents, à l'école, à la mairie, aux logeurs, à la police, aux patrons, au gouvernement, aux impôts, à la justice, aux églises, aux nomades, aux étrangers, à l'autre...) la délimitation des engagements de chacun. Par le CLS, la police peut troquer une responsabilité indéfinie, illimitée et impossible (« mais que fait la police ? ») contre des engagements précis sur des actions mesurables et coordonnées avec d'autres. La police retrouve ainsi une capacité de mesure (dans tous les sens du terme) de sa prestation locale, en qualité et en quantité. Sous ce double aspect, de partage, et de mesure, l'unité locale de police peut se réinstaurer en acteur local à part entière, et c'est dans ce contexte que la notion de police de proximité peut prendre sens.

La nécessaire réforme de la police nationale

Encore faut-il comprendre que si la démarche du contrat local de sécurité est paradigmatique de la réinvention d'une police urbaine de proximité, sa mise en œuvre effective suppose, de la part des détachements locaux de la police d'État, et donc de l'administration de la Police nationale et plus généralement encore du ministère de l'Intérieur, un ensemble de « mesures d'accompagnement » qui assurent la cohérence de la démarche et attestent, notamment à la profession policière elle-même, qu'il ne s'agit pas d'un nouveau gadget éphémère, mais bien d'une réforme au long cours.

On ne peut ici détailler l'ensemble de ces mesures. Les énumérer rapidement permet toutefois d'indiquer l'ampleur du chantier.

- La police de proximité suppose une relation d'interconnaissance d'abord, de confiance ensuite entre police et population. On ne construit pas cette relation avec des personnels en mouvement permanent, qui ne résident pas sur place ou ne rêvent qu'à leur prochain départ. La police de proximité suppose de stabiliser les policiers, et donc de régionaliser les recrutements.

- La police de proximité procède par prévention, dissuasion et répression, et ces trois démarches sont indissociables. L'ensemble du système de sanctions (positives et négatives) actuellement en œuvre dans la Police nationale est fondé sur la seule activité répressive, et l'organisation ne sait ni mesurer ni *a fortiori* sanctionner les actions préventives ou dissuasives. Celles-ci ne seront réellement déployées que lorsque l'organisation du travail policier saura les prendre en compte au même titre et avec la même précision que l'activité répressive. Dans ce champ tout est à inventer.

- Plus généralement, à partir du moment où la relation entre la police et la ville a été coupée par l'étatisation, et où l'administration centrale comme les préfets ont pu imposer la prise en compte exclusive des priorités de l'État, l'ensemble des savoirs (qualifications, savoir-faire) propres à la police urbaine se sont progressivement perdus, et ont disparu au fur et à mesure que les générations de policiers qui avaient connu la police municipale partaient en retraite. Très concrètement, la qualification de la police urbaine, au double sens du terme, s'est dissoute dans le maintien de l'ordre ou la police judiciaire : il suffit d'observer les interfaces quotidiennes entre police et jeunes au pied des immeubles de banlieue par exemple, pour prendre toute la mesure de ce savoir perdu... et ce ne sont pas les nouveaux adjoints de sécurité, formés en deux mois, qui vont le réinventer. Il faut reconstituer les savoirs, compétences et qualifications de la police quotidienne dans la ville, et ce n'est pas un mince défi.

- Enfin, découplée de toute relation fonctionnelle avec son environnement, ne rendant compte qu'au

préfet et au Centre et sur les seules priorités du Centre et du préfet, c'est-à-dire de façon ponctuelle et/ou purement formelle, la police a également perdu l'habitude, et la signification du « compte rendu ». En multipliant les enregistrements formels à usage bureaucratique, l'administration policière a développé une culture gestionnaire pour laquelle toute expression, tout compte rendu, voire toute transmission d'information est signe de subordination hiérarchique. La police de proximité ne tiendra toute sa place comme partenaire des acteurs de la ville que lorsqu'elle aura appris qu'elle peut rendre compte de son action, se soumettre au questionnement et accepter l'interpellation sans s'inscrire *ipso facto* dans une relation de dépendance.

La police de proximité sur l'agenda international

Ces indications sont sommaires, mais elles balisent le terrain de la réforme policière : si la police de proximité doit être autre chose qu'un slogan pour campagnes électorales, sa mise en œuvre sera longue, suppose des changements profonds dans l'appareil policier,

et suscitera donc, tout aussi inévitablement, de multiples oppositions. Celles rencontrées par la tentative récente de redéploiement territorial entre Police nationale et Gendarmerie ne sont qu'un avant-goût de l'intensité des résistances qui peuvent se manifester lorsque sont menacés intérêts acquis et équilibres informels. Le retrait sans phrases du projet de redéploiement est de mauvais augure pour la suite, mais la victoire ainsi remportée par une partie du corps policier est peut-être une victoire à la Pyrrhus. Si elle convainc l'opinion publique et les élus que l'appareil policier est à ce point enkysté qu'il n'est même plus possible de l'adapter à cette contrainte élémentaire qu'est l'évolution spatiale de la population sur le territoire, une conclusion peut s'imposer : il ne s'agit plus d'adapter et/ou de réformer, il faut casser. La police d'État connaîtrait alors le même sort que les polices municipales en 1941. La réinvention d'une police urbaine crédible, raisonnablement efficace, et bénéficiant de la confiance publique, est d'ailleurs à l'ordre du jour dans l'ensemble du monde occidental, de Sao Paulo à Montréal, de Los Angeles ou New York à Toulouse.

Dominique Monjardet

Dominique Monjardet est sociologue, directeur de recherche au CNRS (laboratoire Travail et mobilités, Université Paris X-Nanterre). Il a mené des recherches de terrain sur le travail policier en police urbaine et dans les C.R.S., travaillé sur la culture professionnelle policière, et participé à la création de l'Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure, dont il a dirigé la cellule de recherche de 1989 à 1993. Il a également travaillé en 1998-99 à la direction centrale de la Sécurité publique au ministère de l'Intérieur. Il a publié notamment *Ce que fait la police, sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, 1996, où l'on trouvera une bibliographie exhaustive sur le sujet traité (à compléter par l'article « professionnalisme et médiation de l'action policière », Les cahiers de la sécurité intérieure, n° 33, 3e trim. 1998, p. 21-49).