



**HAL**  
open science

## L'évolution des polices municipales en France : une imitation des polices d'État vouée à l'échec ?

Laurent Mucchielli

► **To cite this version:**

Laurent Mucchielli. L'évolution des polices municipales en France : une imitation des polices d'État vouée à l'échec ?. *Déviance et Société*, 2017, 41 (2), 10.3917/ds.412.0239 . hal-01631109

**HAL Id: hal-01631109**

**<https://hal.science/hal-01631109v1>**

Submitted on 18 Apr 2018

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

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

# **L'évolution des polices municipales en France : une imitation des polices d'État vouée à l'échec ?**

**Laurent MUCCHIELLI**

Aix Marseille Univ, CNRS, LAMES, Aix-en-Provence, France

*épreuves non corrigées*

Article final paru dans *Déviance et société*, 2017, n°2.

## Introduction

À la fin de l'année 2015, sur l'ensemble du territoire national (y compris les départements d'Outre-mer), le gouvernement français recensait 21 000 policiers municipaux, plus de 7 100 agents de surveillance de la voie publique (ASVP<sup>1</sup>), quelques 840 gardes champêtres et plus de 300 « agents cynophiles », auxquels s'ajoutent enfin les 1 900 agents de surveillance de la ville de Paris, soit un total de près de 31 200 agents municipaux chargés d'une mission de sécurité publique, répartis dans 3 500 communes<sup>2</sup>. Si l'on se réfère aux données de la fin des années 1970 publiées dans le rapport Bonnemaïson (1982, 76 et s.), on constate une disparition progressive des gardes champêtres (leur nombre a été divisé par neuf en 40 ans), une augmentation régulière des policiers municipaux (leur nombre a été multiplié par cinq durant le même laps de temps) ainsi que des ASVP. Au total, ces effectifs municipaux équivalent à environ 13% des effectifs cumulés de la police et de la gendarmerie nationales, chiffre qui ne pourra qu'être rapidement dépassé compte tenu de la forte tendance au recrutement que l'on constate ces dernières années dans ce secteur de la fonction publique territoriale, tendance qui s'est encore renforcée dans le contexte post-attentats de 2015<sup>3</sup>.

Mais quelles missions de sécurité ces agents municipaux doivent-ils prendre en charge ? Quels sont la doctrine et les objectifs fondamentaux des polices municipales ? Doivent-elles chercher à compléter, à suppléer, voire à se substituer aux forces de l'État ? Il n'existe à ce sujet aucun consensus en France. Et, sur le terrain, il y a presque autant de polices municipales que de villes les employant (IGA/IGPN/IGGN, 2010). Une tendance, toutefois, se dessine. En effet, le contexte idéologique sécuritaire qui domine le débat public français depuis le milieu des années 1990 - et qui se renforce après chaque attentat terroriste perpétré sur le sol européen - favorise non seulement le développement des polices municipales mais aussi leur propension à chercher de plus en plus à imiter et suppléer les forces de l'État, lors même que le besoin social et municipal qui les a vu naître était au départ tout autre. C'est qu'entre temps, la sécurité est devenue un enjeu politique majeur, d'abord au plan national et ensuite au plan local.

Afin de démêler ces enjeux et de clarifier ces débats, nous effectuerons d'abord un retour sur le passé, à la recherche des raisons du renouveau des polices municipales à partir des années 1980 et jusqu'à nos jours. Dans un deuxième temps, nous proposerons une étude de cas, celle de la ville de Marseille, qui illustre la logique de la suppléance voire de la substitution, tout en laissant entrevoir l'impasse à la fois pratique et budgétaire à laquelle conduit finalement cette politique pour une municipalité.

---

<sup>1</sup> Les ASVP sont des agents administratifs municipaux, titulaires ou contractuels, agréés par le procureur de la République et assermentés devant le tribunal de grande instance pour pouvoir constater des contraventions, essentiellement en matière de stationnement, de circulation et de propreté de la voie publique. Sauf exception, ils sont rattachés aux services de police municipale.

<sup>2</sup> <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/police-municipale-effectifs-par-commune>. Ces données ne recensent pas les opérateurs de vidéosurveillance qui sont pourtant souvent placés sous l'autorité de policiers municipaux dans les centres de supervision urbaine (CSU).

<sup>3</sup> Ainsi le métier de policier municipal arrive en premier dans la liste des emplois proposés au premier trimestre 2016, selon le baromètre trimestriel des bourses de l'emploi public local (*La Gazette des communes*, 10 mai 2016).

## **Les raisons du renouveau des polices municipales. Retour sur le passé**

Durant plus d'un siècle, du milieu du XIX<sup>e</sup> jusqu'aux années 1980, l'État semblait avoir achevé en France un processus de conquête du monopole des missions de police et, à travers elles, de la réponse aux besoins de sécurité de la population. Nombre de recherches historiques ont mis en évidence ce processus (non linéaire) de nationalisation de la sécurité (Berlière, 2011 ; Berlière, Lévy, 2013). Pourtant, le cumul de la dernière grande vague de croissance urbaine et d'anonymisation des relations sociales, de l'augmentation des délinquances d'appropriation dans le contexte du développement de la société de consommation (ces deux premiers facteurs entraînant une augmentation du sentiment d'insécurité), et du retour à une volonté de décentraliser davantage a conduit des politiques publiques sous l'impulsion d'une nouvelle génération d'élus locaux conduira, à partir des années 1980, à un retour progressif des polices municipales en France (Malochet, 2007). Il faut ajouter à cela une raison plus discrète mais sans doute au moins aussi déterminante : l'éloignement des polices d'État du terrain et du contact avec la population.

### **Le paradigme perdu : le besoin d'une police de proximité**

La Commission Peyrefitte avait identifié le problème dès le milieu des années 1970. Sa recommandation 81 demandait à la police nationale d'« instituer dans les villes de petits postes de quartiers et recourir à la méthode dite de l'îlotage », en s'inspirant explicitement de « l'implantation très décentralisée des brigades territoriales de gendarmerie ». La recommandation 83 précisait qu'il s'agissait d'« améliorer les relations entre la police et les citoyens », de deux manières : 1) « développer l'information des citoyens sur l'action de la police et les contraintes auxquelles elle est soumise, et sur les suites données aux abus pouvant se produire à l'occasion d'opérations de police » ; 2) « approfondir la formation professionnelle et civique des fonctionnaires de la police ; privilégier auprès d'eux les impératifs (liés) à leur mission de sécurité et à leur attitude vis-à-vis du public » (Peyrefitte, 1977 ; Le Goff, 2008, 48-49). En 1981, la majorité politique changeait mais le problème demeurait entier. En décembre 1982, la Commission des maires de France approuvait en séance plénière le rapport du député socialiste Gilbert Bonnemaïson. Ce dernier y écrivait que : « Avec plus de 200 000 policiers et gendarmes la France a, en Europe, une des proportions les plus fortes d'agents des forces de l'ordre par habitant. Pourtant, les maires des villes moyennes et importantes se plaignent d'un manque de présence effective de policiers dans la rue, la nuit et le jour, îlotiers ou patrouilleurs » (Bonnemaïson, 1982, 73). L'explication principale lui semblait résider dans le fait que « Environ 20 % des effectifs des seuls corps urbains, soit 10 000 fonctionnaires, sont utilisés à des tâches que les services municipaux, par exemple, pourraient très bien assumer dans le cadre légal des pouvoirs de police du maire » (Bonnemaïson, 1982, 74). Dès lors, il proposait que « les collectivités locales prennent en charge ces activités à la condition que les gardiens de la paix puissent être réaffectés, nombre pour nombre, à des services opérationnels sur la voie publique » (Bonnemaïson, 1982, 74). Les maires s'entendaient ainsi pour redévelopper des polices municipales afin de prendre à leur charge une partie des missions de police administrative (établissement des papiers d'identité, service des objets trouvés) et des missions de surveillance (circulation et stationnement, entrées et sorties d'écoles) considérées comme annexes et chronophages par les policiers nationaux et les gendarmes, en échange d'un réinvestissement du terrain par ces derniers. Parallèlement, les maires voyaient leur rôle valorisé dans la politique de prévention à travers la mise en place, toujours à la suite du rapport Bonnemaïson, des Conseils communaux de prévention de la délinquance (Robert, 1991 ; Le Goff, 2008, 66 et s.).

Ces constats massifs ont-ils débouché sur une grande réforme de la police et l'échange de service proposé par les maires a-t-il eu lieu ? Les travaux des sociologues de la police ont montré dans les années 1990 et 2000 qu'il n'en était rien (Monjardet, 1996 ; Mouhanna, 2011a). Si les policiers nationaux ont bien transféré progressivement toute une série de tâches de police administrative et de surveillance de la voie publique aux municipalités, en échange ils n'ont répondu que superficiellement à la demande de visibilité exprimée par les maires. Le cœur de la réforme préconisée n'a pas été mis en œuvre. Le non-développement de l'îlotage en est l'illustration la plus flagrante. Dans une étude réalisée par le ministère de l'Intérieur en 1993, et lors même que de nombreuses formes de patrouilles *en voiture* y sont considérées abusivement comme de l'îlotage, il apparaît que cette activité mobilise à peine 3 % du potentiel policier français. La conclusion s'impose : « constamment revendiqué, préconisé, affiché et prescrit depuis quinze ans, l'îlotage n'est pas, en pratique, mis en œuvre par la Police nationale » (Monjardet, 1996, 224-225). Tout un système y fait obstacle. Localement, les préfets privilégient les missions de maintien de l'ordre, obligeant ainsi les chefs de police à envoyer régulièrement les éventuels îlotiers vers d'autres missions. Au sein de l'organisation très bureaucratique qu'est la police, on ne sait pas comment comptabiliser et valoriser un travail qui, par définition, ne débouche pas sur une importante activité procédurale. Dans la gestion du personnel, on ne cesse d'envoyer les policiers les plus jeunes et les policiers auxiliaires (comme les emplois-jeunes d'adjoints de sécurité à partir de la fin des années 1990) dans des territoires et auprès de population qu'ils ne connaissent pas, et qu'ils cherchent à quitter au plus vite pour se rapprocher de leur région d'origine. Sur le plan de la doctrine, la vulgate policière oppose benoîtement la prévention et la répression, sans comprendre que la proximité avec la population constitue une source de renseignement qui peut s'avérer essentielle à l'exercice de toutes les missions de police (Supersac, 2016). Enfin, la culture professionnelle valorise les missions répressives, la recherche du flagrant délit et des « belles affaires », entretenant ainsi l'image du policier comme l'instrument viril de la puissance publique au service de la chasse aux « voyous » et autres « méchants »<sup>4</sup>. Dans ces conditions, tout ce qui ne relève pas de ces représentations se trouve être impensé dans la doctrine et dévalorisé dans la pratique. Une seule véritable tentative pour modifier cet état de choses aura lieu une fois la décennie 1980 passée : la réforme de « police de proximité » initiée par J.-P. Chevènement sous le gouvernement Jospin en 1998-2001 mais presque aussitôt enterrée par son successeur N. Sarkozy sous le gouvernement Raffarin en 2002-2003.

### **Afficher la sécurité : un nouvel enjeu politique local majeur**

Constatant ce renouveau des polices municipales, les gouvernements se sont d'abord préoccupés d'encadrer juridiquement ce mouvement. Virginie Malochet résume cette première phase : « dans les années 1980 et 1990, le débat parlementaire s'anime autour de la nécessité de les encadrer juridiquement face aux dérives localement constatées (recrutements douteux, déficit de formation, illégalités de fonctionnement, etc.). Si la réforme semble incontournable, elle est cependant difficile et n'advient qu'après plusieurs tentatives (pas moins de trois projets de loi sont ajournés entre 1987 et 1993, entre autres raisons parce que les syndicats de police nationale s'y sont vivement opposés). En 1994, trois décrets importants marquent des premières avancées sur le plan de la structuration de la profession. Mais il faut attendre quelques années encore pour qu'un véritable cadre juridique soit fixé, à travers la loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales » (Malochet 2007, 14). Cette loi constitue un moment important dans le processus de professionnalisation, fixant un code de

---

<sup>4</sup> Ces constats se retrouvent largement dans les autres pays européens, par exemple à travers l'évolution des polices en Belgique, à partir des réformes du tournant des années 1990 et 2000 (Smeets, Tange, 2009).

déontologie, organisant la formation continue et le statut d'emploi, édictant les règles d'habilitation (double agrément par le préfet et le procureur de la République), organisant l'articulation avec les forces de l'État par le biais de conventions de coopération, précisant les règles relatives à l'équipement et l'armement, définissant les missions et élargissant les compétences des policiers municipaux, notamment leur pouvoir de verbalisation en matière de contraventions aux arrêtés de police du maire et de contraventions à certaines dispositions du code de la route. La loi borne cependant clairement les pouvoirs répressifs de la police municipale au domaine routier et au champ contraventionnel. Et si elle prévoit la possibilité de relever l'identité à l'occasion de ces contrôles routiers, elle interdit les « contrôles préventifs » et place le policier municipal sous l'autorité du national à qui il doit rendre compte, ce dernier demeurant le seul officier de police judiciaire habilité à faire un contrôle d'identité au sens de l'article 78-2 du code de procédure pénale.

Dans l'esprit du gouvernement socialiste de l'époque, il s'agit d'organiser une complémentarité entre les forces municipales et celles de l'État<sup>5</sup>. La circulaire adressée par le ministre de l'Intérieur aux préfets le précise : cette coordination constitue « la pierre angulaire de la loi », « les polices municipales participent aux missions de sécurité, aux côtés et en complément des forces » de l'État ; cette « complémentarité [...] trouve son domaine d'élection dans la police administrative, spécialement la surveillance des voies publiques et l'îlotage, qui contribuent à la police de proximité »<sup>6</sup>. L'on se situe donc toujours ici dans la lignée du rapport Bonnemaison. Clôturent les Assises nationales de la police de proximité en mars 2000, le Premier ministre Lionel Jospin ne cachait pas du reste son inquiétude au sujet d'une « municipalisation » qui « conduirait à remettre en cause le caractère national de la police et la gendarmerie » (cité par Roché, 2004, 43).

Le gouvernement de l'époque, tout en élargissant les prérogatives des polices municipales et en fixant des conditions d'autorisation et de contrôle concernant leur armement, s'efforce de « mettre un terme à la confusion » avec les forces de l'État résultant notamment de l'imitation de ces dernières par les polices municipales en matière d'uniformes des agents et de signalisation des véhicules<sup>7</sup>. Il reconnaît ainsi implicitement que ces confusions sont déjà nombreuses sur le terrain et que l'État est largement impuissant dans les cas où les élus locaux ne respectent pas les limites fixées par les conventions de coordination.

De fait, à la fin des années 1990, nombre d'élus locaux ont déjà basculé dans une tendance qui va se généraliser par la suite, celle qui consiste non plus à concevoir une police de proximité assurant une présence et une surveillance au plus près des habitants, mais à faire de la police municipale une sorte de police nationale *bis* utilisée par le maire à des fins électoraliste d'affichage sécuritaire et incitée ainsi à se poser de plus en plus en suppléance (voire en remplacement) des forces de l'État jugées défaillantes. « Dans les projets (...) des élections municipales de 1983 et 1989, certains leaders municipaux se veulent (...), les garants d'un pacifisme social. Leur volonté modernisatrice consiste à faire entrer dans la ville les quartiers défavorisés jusqu'ici désolidarisés. Cette volonté se double d'une logique sécuritaire destinée à rassurer certains groupes sociaux conservateurs des centres urbains (association des commerçants, propriétaires fonciers). [...] Les maires urbains se font, ici, les interprètes des 'habitants de souche' » (Ferret, 1998, 275). C'est par exemple le cas de la commune de Levallois-Perret dans le département des Hauts-de-Seine<sup>8</sup>, ainsi que de Nice et Cannes dans

---

<sup>5</sup> Au même titre que, par ailleurs, il relance les partenariats entre l'État et les collectivités territoriales à travers les Contrats Locaux de Sécurité (CLS), suscitant de nouveau l'implication des élus locaux sur ces questions (Bonelli, 2008, 162 et s.).

<sup>6</sup> Circulaire n°NOR/INT/D/99/00095/C, p. 2.

<sup>7</sup> Circulaire n°NOR/INT/D/99/00095/C, p. 9.

<sup>8</sup> Élu puis réélu maire de la ville de 1983 à nos jours (à l'exception de la période 1995-2001), également élu député à cinq reprises, le plus souvent sous l'étiquette du parti majoritaire de droite, Patrick Balkany est l'un des tout premiers maires à utiliser pleinement la police municipale mais aussi la vidéosurveillance comme les outils

celui des Alpes-Maritimes<sup>9</sup>. Même lorsque les municipalités ne décident finalement pas de s'investir fortement dans le domaine de la sécurité, il apparaît de plus en plus clairement que « la promotion de l'insécurité en enjeu municipal et la constitution de la sécurité en catégorie d'intervention municipale procèdent des luttes politiques » locales (Freyermuth, 2013, 89 et s., qui compare les villes de Lyon, Nice, Rennes et Strasbourg).

Dans une telle logique, des élus vont inciter leurs policiers municipaux à imiter les forces de l'État à tous les niveaux (équipement, uniformes, signalisation des véhicules, armement, mode d'organisation, dénomination des unités, etc.), n'hésitant pas à recruter d'anciens commissaires de police ou d'anciens officiers de gendarmerie pour diriger leurs nouveaux services de police municipale ou de nouvelles directions de la sécurité autonomisées dans les organigrammes municipaux (Roché, 2004, 52). Enfin, la renaissance des polices municipales et la croissance de leurs effectifs se sont accompagnées de la reconstitution d'un univers syndical propre, marqué non seulement par les fonctions traditionnelles de défense des intérêts corporatistes « mais aussi et surtout, [par] une fonction de légitimation de ce corps de métier relativement contesté », notamment par les syndicats de policiers nationaux (Ferret, 1998, 281). De là une des raisons de la tendance à la surenchère et à la recherche d'une ressemblance maximale d'avec les polices d'État que l'on ne cessera d'observer dans les revendications de certains syndicats de policiers municipaux.

Cette évolution trouvera son apogée lors des élections municipales de 2001 où de nombreuses villes basculent politiquement de gauche à droite après une campagne menée, côté conservateur, sur le thème sécuritaire (Mucchielli, 2001 ; Ferret, Mouhanna, 2005 ; Le Goff, 2005 ; Bonelli, 2008)<sup>10</sup>. Concrètement, les candidats de droite font alors campagne sur la « montée de l'insécurité » et proposent en retour de développer une police municipale plus offensive ainsi que d'implanter la vidéosurveillance. En région parisienne, c'est le cas de nombreuses communes à l'image d'Epinay-sur-Seine (Hardy, 2007). Mais le phénomène ne se limite plus à cette région ni à celles du pourtour méditerranéen, il s'étend à des villes moyennes de la « France profonde » telles que Blois et Orléans. Avec sa nouvelle police municipale renforcée et armée, sa vidéosurveillance développée et ses arrêtés municipaux visant tant les mineurs que les sans-abri, cette dernière ville fait alors figure de laboratoire municipal de la sécurité pour le parti conservateur.

---

d'une nouvelle politique municipale de sécurité. Il crée cette police dès son arrivée en 1983 (la commune compte alors 53 000 habitants), avec rapidement 57 agents portant quasiment le même uniforme et arborant le même pistolet 357 Magnum que certains policiers nationaux. En 1993, il rédige du reste un rapport parlementaire qui préconise l'extension des pouvoirs de la police municipale et il dépose à plusieurs reprises des propositions de lois à l'Assemblée nationale visant notamment à l'armer systématiquement. En 1995, un audit indépendant commandé par le nouveau maire mettra en évidence une absence de coordination entre les polices municipale et nationale, une absence de stratégie municipale globale et le coût exorbitant de la petite centaine de caméras de vidéosurveillance installées au regard de leur efficacité (*Libération*, 8 janvier 1996). On note par ailleurs que P. Balkany et son épouse (également élue à la ville et au département) figurent parmi les élus les plus corrompus et les plus souvent condamnés par la justice française (Davet, Lhomme, 2013).

<sup>9</sup> Ces villes partagent avec celle de Levallois-Perret le fait d'être dirigées par des élus d'une part très conservateurs, d'autre part poursuivis par la justice pour des faits de délinquance. Jacques Médecin, maire de Nice de 1965 à 1990, sera condamné à quatre reprises et s'enfuira finalement en Uruguay pour échapper à la justice. Michel Mouillot, maire de Cannes de 1989 à 1997, sera condamné en 2005 à 6 ans de prison ferme pour divers faits de corruption, d'abus de biens sociaux et de fraudes. En son temps, M. Mouillot avait fondé l'association SOS Police municipale regroupant des maires du littoral méditerranéen et militant pour l'adoption d'une loi élargissant les pouvoirs des policiers municipaux, notamment en matière d'interpellation et de contrôle d'identité (« Polices municipales : aux armes ! », *REFLEXes*, 1993, n°40).

<sup>10</sup> Dans un communiqué du 7 février 2001, le Forum français pour la sécurité urbaine s'inquiétait de la « démagogie » ambiante : « Les élections municipales de mars 2001 donnent lieu à des affrontements autour du thème de la sécurité qui nous paraissent masquer le travail sérieux contre l'insécurité à l'œuvre dans de nombreuses villes françaises de toutes tendances politiques » (<http://www.ffsu.org/index.php?id=31776>).

En 2002, la campagne pour l'élection présidentielle amplifie encore la tendance de 2001, faisant de l'insécurité le thème archi-dominant du discours du candidat conservateur, relayé par une couverture médiatique sans précédent (Terral, 2004 ; Née, 2012). Après le retour de la droite au pouvoir, le nouveau ministre de l'Intérieur, N. Sarkozy, engage une politique de sécurité qui s'appuie essentiellement sur les forces de l'État soumises à un nouveau management par le chiffre. Il incite cependant aussi au développement maximal de l'armement des polices municipales. Deux décrets des 6 juillet et 22 septembre 2004 autorisent l'équipement des polices municipales en pistolets *Flash-Ball* puis en pistolets à impulsion électrique (*Taser*). Deux ans plus tard, des abus et bavures liés à ces nouvelles armes (concernant principalement la police nationale) seront pointés dans son rapport annuel par la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), puis le décret sera porté devant le Conseil d'État<sup>11</sup>. Enfin, peu avant de quitter la Place Beauvau, N. Sarkozy fera voter la loi du 5 mars 2007 qui renforce le rôle des maires face aux préfets et aux procureurs de la République, même si elle n'a pas de conséquence directe sur la police municipale. Les maires sont désormais présentés comme les « pivots » des politiques locales de sécurité et de prévention (Le Goff, 2009).

Devenu Président de la République en 2007, le même N. Sarkozy va cependant aller beaucoup plus loin. Délaissant la réforme de l'État et engageant une politique de réduction du nombre de fonctionnaires (RGPP), il privilégie une politique de transfert de missions à la fois vers les municipalités et vers le secteur privé. L'action phare du gouvernement est alors le développement d'un vaste programme d'équipement des villes en caméras de vidéosurveillance (Mucchielli, 2016a). Ceci confère de fait un rôle nouveau et valorisant aux polices municipales qui assument généralement la direction des « centres de supervision urbaine » où les images sont centralisées, regardées et enregistrées. Ensuite, la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPPSI 2), présentée en conseil des ministres en mai 2009, prévoit notamment de faire des directeurs de police municipale des agents de police judiciaire et d'autoriser les policiers municipaux à procéder à des contrôles d'identité ainsi qu'à des dépistages d'alcoolémie. Deux dispositions qui seront toutefois censurées par le Conseil constitutionnel (Mucchielli, 2012, 30-32). Enfin, en 2011, le ministère de l'Intérieur réactive une instance prévue par la loi de 1999 mais rarement réunie : la Commission consultative des polices municipales (Le Page, 2016). La présidence en est alors confiée à C. Estrosi, maire de Nice, commune phare du modèle substitutif (par opposition au modèle que l'on dira complémentariste) en police municipale. Un signal fort est ainsi envoyé. Son remplacement par F. Grosdidier, le 29 novembre 2016, a encore accru la force de ce signal. Lors même que cette tendance n'est pas nécessairement majoritaire en France<sup>12</sup>, c'est elle que les gouvernements successifs de droite comme de gauche ont choisi d'encourager depuis 2002.

Dans ce contexte, la volonté ancienne de certains maires à (tenter de) faire de leur police municipale une sorte de police ou de gendarmerie nationales *bis* n'a fait que se renforcer. Les dérives locales parfois évidentes n'ont guère attiré l'attention des élus nationaux comme des

---

<sup>11</sup> Ce dernier l'annulera le 2 septembre 2009, obligeant le gouvernement à revoir sa copie. Celui-ci réintroduira cet armement avec davantage de garanties par un décret du 26 mai 2010, profitant notamment d'un contexte politique et médiatique favorable après la survenance d'un fait divers ayant entraîné la mort d'une policière municipale à Villiers-sur-Marne quelques jours plus tôt.

<sup>12</sup> Lors de ses vœux en janvier 2016, la présidente de Villes de France (ex-Fédération des villes moyennes), membre du parti conservateur, a critiqué à la fois le « mélange des genres » entre tranquillité publique et sécurité publique, les « débats précipités dictés par l'émotion », la recherche de l'armement systématique des policiers municipaux et plus globalement la tendance à « remunicipaliser » la sécurité publique (« Armement : les maires de Villes de France appellent à la prudence », *La Gazette des communes*, 19 janvier 2016).

journalistes<sup>13</sup>. Enfin, le retour de la gauche au pouvoir en 2012 n'a pas modifié les tendances précédentes<sup>14</sup>, il les a même au contraire accentuées à travers un virage sécuritaire sans précédent pris à la suite des attentats de 2015 et 2016. Une véritable course à l'armement et à l'élargissement des missions sera désormais encouragée par le ministre de l'Intérieur et logiquement partagée dès lors par presque tous les syndicats de policiers municipaux<sup>15</sup>. Résultat : sur les quelque 22 000 policiers municipaux et gardes champêtres pouvant y être autorisés, près de 40 % étaient ainsi équipés d'armes à feu fin 2015<sup>16</sup>, et il est probable que l'on atteigne 50 % début 2017. On remarque par ailleurs que les plus forts taux de progression au cours des trois années précédentes concernent les pistolets *Flash-ball* pourtant par ailleurs jugés « obsolètes » voire « dangereux du fait de son imprécision » par plusieurs institutions<sup>17</sup>. Enfin, le 16 février 2017, le Parlement a adopté définitivement un projet de loi relatif à la sécurité publique qui assouplit les règles d'ouverture du feu pour les policiers municipaux et les autorise dans certains cas à procéder à des « palpations de sécurité »<sup>18</sup>. Quant aux Agents de surveillance de la voie publique (ASVP), des voix s'élèvent à présent dans certaines communes pour les équiper d'aérosols lacrymogènes voire de menottes<sup>19</sup>. L'escalade est générale et seule une association d'élus de villes moyennes (« Villes de France ») s'en est inquiétée ces dernières années<sup>20</sup>.

C'est dans ce contexte que s'est (re)construite à Marseille une police municipale que ses artisans présentent parfois comme « la plus importante de France » avec ses 400 policiers. Son étude n'en est que plus instructive.

---

<sup>13</sup> En janvier 2010, une émeute éclatait à Woippy (Moselle), à la suite de la mort d'un jeune et des blessures très graves de deux autres dans une course-poursuite avec la police municipale. Le maire conservateur, F. Grosdidier, élu en 2001 après une campagne sécuritaire, avait organisé localement une situation comparable à celle de Levallois-Perret ou Cannes à une autre échelle. Avec 23 policiers municipaux surarmés et suréquipés (armes à feu, *Flash-Ball*, *Taser*, véhicules 4x4, caméras Go-Pro, etc.), poussés par le maire à « opérer le soir et la nuit dans des conditions proches de celles des BAC », et avec par ailleurs une centaine de caméras de vidéosurveillance (le tout pour une ville d'à peine 13 500 habitants), c'est un cas d'école (Mucchielli, 2010).

<sup>14</sup> Le nouveau ministre de l'Intérieur, M. Valls, membre du Parti socialiste, est connu pour ses positions proches de la droite sur beaucoup de sujets dont la sécurité (Mucchielli, 2012, 89-98). Il est notamment partisan d'une police municipale « forte ». Son successeur en 2014, B. Cazeneuve, n'a pas changé de ligne, bien au contraire.

<sup>15</sup> Avant même l'entrée dans l'état d'urgence en novembre, par un décret du 29 avril 2015, le ministre de l'Intérieur mettait à disposition des policiers municipaux d'anciennes armes de la police nationale. Ensuite, dans une circulaire du 29 mai 2015, il incitait les préfets à autoriser plus souvent les demandes d'armement des polices municipales. Après les attentats de novembre 2015, le ministre annonçait cette fois que l'État allait cofinancer l'équipement des polices municipales en gilets pare-balles, inscrivant cette dépense dans le Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance (sic). Par la suite, la loi du 22 mars 2016 a autorisé les agents de police municipale à constater certaines infractions dans les transports en commun. La loi du 22 juillet 2016, prolongeant l'état d'urgence de six mois, a considérablement assoupli les conditions dans lesquelles les agents de police municipale peuvent être autorisés par les préfets à porter une arme à feu (en supprimant dans l'article 511-5 du Code de la sécurité intérieure les mots « lorsque la nature de leurs interventions et les circonstances le justifient »). Enfin, le décret du 29 novembre 2016 a donné aux policiers municipaux la possibilité de s'équiper en pistolets semi-automatiques de calibre 9mm, identiques à ceux des policiers nationaux et des gendarmes.

<sup>16</sup> « Combien de policiers municipaux sont-ils armés en France en 2015 ? », *La Gazette des communes*, 28 juillet 2016.

<sup>17</sup> En particulier l'Inspection Générale de la Police Nationale (dans son Rapport d'activités pour l'année 2014) et le Défenseur des Droits (dans sa Décision MDS-2015-147 du 16 juillet 2015).

<sup>18</sup> Lors des débats, une partie des parlementaires de droite souhaitaient même aligner purement et simplement les règles d'ouverture du feu des policiers municipaux sur ceux des nationaux (H. Jouanneau, « Vif débat à l'Assemblée nationale sur les compétences des polices municipales », *La Gazette des communes*, 9 février 2017).

<sup>19</sup> « Peut-on doter les ASVP de menottes et de générateurs d'aérosols ? », *La Gazette des communes*, 21 octobre 2016.

<sup>20</sup> H. Jouanneau, « Portrait-robot des polices municipales dans les villes moyennes en 2016 », *La Gazette des communes*, 16 janvier 2017.

## Vers une police nationale *bis* ? Le cas de la ville de Marseille

Longtemps, le maire de Marseille (J.-C. Gaudin) a considéré que la sécurité était l'affaire de l'État et il lui était commode de dénoncer l'impuissance de ce dernier à régler les problèmes sécuritaires de sa ville <sup>21</sup>. Mais le brusque et intense retour de la ville au cœur des débats politico-médiatiques nationaux sur l'insécurité en 2010-2011 – débats incarnés par le comptage médiatique des « règlements de compte à la Kalachnikov » et constituant Marseille en une sorte de « capitale française du crime » – va faire bouger les lignes (Mucchielli, 2015 ; 2016c). Du côté de la ville, un tournant est pris lors du conseil municipal extraordinaire sur la sécurité tenue à huis clos le 30 mai 2011. Le maire y annonce un engagement nouveau et important dans le domaine de la sécurité. Un programme de modernisation pluriannuel est lancé en février 2012 doté de 15 millions d'euros. Il prévoit de doubler les effectifs de la police qui, de fait, sont passés de 220 à 400, entre 2012 et 2015 (ce chiffre n'ayant toutefois plus augmenté depuis fin 2014). La ville lance parallèlement un vaste programme d'équipement en caméras de vidéosurveillance (Mucchielli, 2016b).

### Reconstruire la police municipale et la faire entrer dans « la culture de l'armement » <sup>22</sup>

Pour mettre en œuvre cette stratégie, la municipalité a recruté en 2012 un nouveau directeur de la police municipale qui est également en charge d'une « Direction de la police municipale et de la sécurité » englobant la police ainsi qu'un service de prévention de la délinquance. Cette direction autonome a été créée pour l'occasion, séparée en réalité d'une Direction de la gestion urbaine de proximité qui incluait auparavant la police municipale. Étrangement, dans ce processus, la mission de contrôle du stationnement payant sur voirie, employant une soixantaine d'ASVP, est demeurée dans l'ancienne direction commune.

Le nouveau directeur est un ancien policier national, qui a passé 35 ans dans cette administration, dont 17 ans au Groupe d'Intervention de la Police Nationale (GIPN) et 12 ans à la direction de la sécurité du littoral et du Centre de Loisirs Jeunes (CLJ) de la Police nationale de Marseille. Lorsqu'il arrive à sa tête, la police municipale compte 220 agents, le service lui apparaît globalement « vieillissant », le système informatique « embryonnaire », le parc automobile « vétuste » et les agents « peu motivés ».

Le nouveau directeur s'est d'abord occupé des aspects structurels et de l'engagement d'un vaste plan de recrutement. Puis, très vite, il s'est attaqué à ce qui constitue l'essentiel à ses yeux : changer la culture professionnelle des policiers, dans un sens clair et assumé : « *Je suis arrivé avec l'esprit flic. Première mesure symbolique : j'ai acheté des gilets pare-balles, pour les protéger. Puis en 2013 j'ai fait acheter des pistolet Flash-ball et des Taser pour les faire*

---

<sup>21</sup> Illustrant bien cette remarque de Ferret (2002, 11) : « les élus se trouvent face à une double injonction dans leurs revendications envers l'État central [...]. D'une part, ils revendiquent plus de pouvoirs sur la police. De l'autre, ils savent, pour les plus avisés, que cette prise directe sur la gestion des services de sécurité risque de les priver du rôle commode de bouc émissaire que joue la Police nationale. Le maintien d'un monopole étatique en ces domaines permet à l'élu local d'invoquer la responsabilité de l'État face aux revendications de ses concitoyens pour justifier son inaction. Dès lors, pourquoi réclamer plus de pouvoirs ? ».

<sup>22</sup> Les données produites dans la suite de cette analyse proviennent d'un volet d'une étude réalisée pour l'essentiel en janvier et février 2016 dans le cadre d'un Diagnostic local de sécurité. Cette recherche a mobilisé l'analyse minutieuse des rapports d'activité de la police municipale (années 2013, 2014 et 2015), l'étude de nombreux documents internes sur l'activité du service (ordres de mission, fiches journalières d'activité), des entretiens avec le directeur (à deux reprises) et cinq autres membres du service de police municipale de la ville, ainsi que de nombreux coups de téléphone et échanges de courriels sur des questions précises. Le tout a été complété par la lecture de la presse locale. Le but de cette recherche n'était pas de produire une monographie complète sur cette police municipale (ce qui aurait nécessité beaucoup plus d'entretiens et d'observations avec les agents de terrain) mais de comprendre son organisation et sa stratégie globales.

*entrer dans la culture de l'armement* »<sup>23</sup>. Au début, le maire était opposé à l'armement des policiers municipaux (armes létales), mais il a changé d'avis et s'est laissé convaincre « après les attentats de Charlie-Hebdo »<sup>24</sup>. Et les syndicats ont largement suivi<sup>25</sup>. De fait, l'armement va s'opérer en 2016, grâce au concours décisif du ministère de l'Intérieur qui a, d'une part, donné à la police marseillaise d'anciens revolvers (Manurhin) de la police nationale, d'autre part, pris en charge la formation au tir des policiers municipaux.

Le nouveau directeur a ainsi une vision particulièrement offensive de la police municipale, qu'il conçoit comme une police devant « suppléer la police nationale », par conséquent partageant en grande partie les mêmes objectifs<sup>26</sup>. Toute sa communication tourne autour de cette dimension symbolique ou « dramaturgique » (comme disait Manning, 1991) de l'usage de la police comme force et potentiel de violence<sup>27</sup>. Lors de notre premier entretien, nous présentant son bilan d'activité, il insistait ainsi d'emblée sur une seule ligne parmi les 36 que compte le premier tableau (« Bilan global de l'activité ») : les « interpellations suivies de mises à disposition » de la police nationale. De fait, étant passées de 142 à 823 entre 2013 et 2015, ces interpellations – qui concernent en réalité principalement des délits routiers (voir *infra*) constituent la plus forte augmentation des multiples indicateurs d'activité de la police municipale. Nous verrons qu'elles demeurent toutefois marginales lorsque l'on s'efforce d'objectiver et de restituer l'ensemble de l'action de cette force de police.

## **L'organisation du service de police municipale**

Le directeur supervise quatre services : le service fourrière (qui compte une quarantaine d'agents), le service des unités opérationnelles, le service des ressources partagées (ressources humaines, statistiques, formation, objets trouvés, archives) et le service prévention de la délinquance. Le cœur de l'action se situe dans le service des unités opérationnelles. Outre l'état-major, ce service comprend d'abord quatre mini-services spécialisés : un bureau d'enquêtes (qui gère notamment la question des « campements illégaux » et des « squats »), un bureau de contrôle des chantiers, une cellule des activités physiques et de la formation et une cellule logistique qui gère aussi l'armurerie. Le gros des effectifs est ensuite réparti entre la Division du Centre de supervision urbaine (CSU, avec 44 agents), à laquelle s'ajoutent le PC radio et la Division verbalisation électronique (3 agents), et par ailleurs la Division opérationnelle (avec environ 300 agents). Cette dernière est à son tour divisée en deux grandes brigades : une « brigade mobile d'intervention » qui comprend les motards, les scooter les VTT et les unités d'enlèvement des véhicules, et une « brigade de tranquillité

---

<sup>23</sup> Premier entretien avec le directeur de la police municipale, janvier 2015. Fin 2015, le service de police municipale dispose ainsi de 58 *Flash-Ball* et 27 pistolets à impulsion électrique, ainsi par ailleurs que de 340 Tonfas et 99 matraques télescopiques.

<sup>24</sup> De fait, Jean-Claude Gaudin l'annoncera dans ses vœux le 30 janvier (*La Provence*, 30 janvier 2015).

<sup>25</sup> « Marseille : la police municipale portera un revolver l'an prochain » (*La Provence*, 4 septembre 2015).

<sup>26</sup> Lors de la séance publique du CLSPD plénier, le 2 février 2016, il déclarera : « *on est passé d'une police de proximité à une police d'interpellation qui est là pour suppléer la police nationale* ». Dans une conversation informelle en février 2016, il s'exclamera : « *Police municipale ou nationale, je ne fais pas de différence. Nous avons un objectif commun qui est de choper les lascars dans la rue* ».

<sup>27</sup> Parmi de nombreux exemples, citons celui du nouveau livret de présentation de la Direction de la police municipale et de la sécurité de Marseille, éditée en janvier 2016. Sur la première page, l'on y voit un montage de deux photos, la première est une vue aérienne de la ville, la seconde, aussi grande, fait un énorme zoom sur la main d'un policier tenant à la ceinture un pistolet *Flash-Ball*. La dernière page reprend également une photo de ce type dans le cadre d'un bandeau vertical traversant toute la page. Enfin, à l'intérieur du livret, des photos d'armes, de situations de tir et même de l'armurerie sont présentes sur chaque page sans exception...

publique » qui comprend les unités dites « piétons » et une nouvelle brigade de nuit inaugurée en fanfare en janvier 2016<sup>28</sup>. Le service fonctionne 7 jours sur 7.

Du côté des missions, selon le document interne de présentation du service rédigé par son chef à destination des autres services et des élus<sup>29</sup>, la police municipale doit (1) « assurer la tranquillité publique par un système d’ilotage » (patrouilles dans des périmètres définis, à pied, en VTT ou en gyropodes), donnant ainsi à la population la possibilité d’avoir « un contact direct avec les agents », à ces derniers de prendre contact avec les commerçants, d’intervenir rapidement sur les demandes d’assistance reçues par radio et de repérer tout type de dysfonctionnement sur la voie publique. (2) Elle doit ensuite « sécuriser les manifestations culturelles et sportives » organisées tout au long de l’année ; (3) « sécuriser les marchés » ; (4) « sécuriser les écoles » (primaires), c’est-à-dire « régulariser la circulation et le stationnement aux abords des écoles aux heures de pointe » et ainsi « prévenir les situations accidentogènes » ; (5) « sécuriser les hôpitaux publics » dans un « contexte de montée globale des incivilités et des faits de violence » : 6) « sécuriser les bureaux municipaux de proximité ». (7) La police municipale est en charge de missions protocolaires, notamment de la sécurité des bâtiments municipaux, à commencer par la mairie centrale et les mairies annexes, de même que la surveillance du bon déroulement des mariages et des cortèges dans six des huit mairies de secteur. (8) Elle s’occupe enfin de l’enlèvement des véhicules gênants et des épaves. Ainsi, sur le papier, les missions de cette police municipale sont apparemment des plus classiques.

### **Accueil, déploiement, missions quotidiennes et territoires d’intervention**

Contrairement à la police nationale, la police municipale de Marseille ne prévoit pas de lieux d’accueil du public, seulement un numéro de téléphone. Elle ne possède par ailleurs pas d’organisation territoriale découpant la ville en plusieurs secteurs dotés chacun de bâtiments et d’affectation d’agents. Son directeur estime que « *ce serait l’idéal* » mais que cela est impossible à organiser avec 400 agents. La police municipale tente donc de couvrir le territoire municipal par des patrouilles ou des points fixes qui sont déterminés par les ordres de missions temporaires ou permanents et les instructions quotidiennes de sa direction. En pratique, elle a toutefois ordre de ne pas entrer dans les « quartiers sensibles » qu’elle laisse donc en quelque sorte à la police nationale : « *ils ont interdiction de rentrer dans les cités, par exemple pour courir après les jeunes qui roulent sans casque* » (entretien avec le directeur).

Afin d’analyser cette organisation dans son activité réelle quotidienne, nous avons étudié des fiches journalières qui organisent l’ensemble de l’activité des patrouilles. Le directeur nous en a aimablement fourni une demi-douzaine choisie à notre demande au hasard (sans aucun critère de sélection particulier) durant le mois de janvier 2016. L’encadré ci-dessous en résume une, sur un service du matin.

#### **Un exemple de fiche journalière d’activité de la police municipale**

<sup>28</sup> Cette brigade de nuit travaille de 18 heures jusqu’à 4 heures du matin. Elle est composée de 46 policiers répartis en deux sections. Elle est destinée selon le directeur de la police municipale à traiter les incivilités, les nuisances sonores et les problèmes nocturnes de stationnement (entretien du 4 février 2016). Toutefois, lors de nos entretiens parallèles avec la police nationale, il nous a été indiqué que cette brigade de nuit, à l’image de l’ensemble du service, cherche également à réaliser des interpellations en flagrant délit d’auteurs d’atteintes aux biens ou aux personnes, les policiers municipaux intervenant sur le terrain étant souvent alertés par leurs collègues du Centre de Supervision Urbaine.

<sup>29</sup> Et qu’il nous a aimablement remis.

Activité générale des patrouilles : 6h45/13h45. Effectifs présents : 91 agents sur 122 théoriques ce jour (75%)<sup>30</sup>. La *brigade motard* dispose de 12 agents répartis en cinq patrouilles. Leurs missions prévoient ce jour des passages pour sécuriser deux écoles, un service d'urgence d'un hôpital, un parc public et une importante salle de spectacle, une activité de patrouille générale dans deux des seize arrondissements (correspondant à l'une des écoles, à la salle de spectacle et au parc en question), un rendez-vous au tribunal, des missions de verbalisation du stationnement sur quatre rues particulières et un temps de mise à disposition du PC radio pour les potentielles urgences de tout type. La brigade scooter dispose de 14 agents répartis également en cinq patrouilles. Leurs missions prévoient ce jour des passages pour sécuriser trois écoles et un marché, des missions de verbalisation du stationnement sur six rues et places de la ville ainsi que sur des aires de livraison, le tout dans quatre arrondissements. La *brigade VTT* dispose de 13 agents répartis en quatre patrouilles. Leurs missions prévoient ce jour des passages pour sécuriser une école, un square et deux musées, des missions de verbalisation du stationnement sur quatre rues et places de la ville, une mission de fluidification de la circulation sur un axe routier et deux missions de sécurisation dédiées à la « mendicité agressive », le tout réparti sur trois arrondissements. Deux équipes de *Segway* (4 agents) patrouillent en outre dans deux secteurs du centre-ville et doivent faire des points fixes devant deux musées. Une patrouille en voiture est affectée à la sécurisation de l'hôtel de ville. Une *brigade en voiture* disposant de 11 agents est affectée au stationnement gênant et à l'enlèvement de véhicules en relation avec la fourrière. Enfin, dix équipages en voiture constituent une *grosse brigade automobile* (avec les 37 agents restants). Leurs missions prévoient ce jour des passages pour sécuriser trois écoles, un marché, un musée ainsi que la salle de spectacle déjà mentionnée, des missions de verbalisation du stationnement sur neuf rues ou ensembles de rues, une activité de patrouille générale dans deux arrondissements correspondant à des sites particuliers déjà listés, et enfin deux importantes missions répressives particulières : l'une concernant les ventes à la sauvette sur un petit ensemble de rues commerçantes et l'autre constituant une opération commune avec la police nationale sur le grand marché aux puces du 15<sup>ème</sup> arrondissement. À aucun moment, il n'est prévu une quelconque activité d'ilotage à pied, en VTT ou en gyropodes.

### **Une police réactive sollicitée quotidiennement par de multiples canaux**

Cet examen du détail des missions journalières permet de constater la grande diversité des missions confiées à la police municipale, ce qui l'amène à couvrir au quotidien la plupart des arrondissements de la ville de façon cependant ponctuelle dans le temps et dans l'espace. L'objectif général du directeur est en effet d'« avoir une patrouille a minima dans chaque arrondissement tous les jours » et d'« avoir en permanence le plus de monde dehors, dans la rue »<sup>31</sup>. Mais il ajoute aussitôt que cet objectif général n'est pas tenable compte tenu des effectifs dont il dispose. Une fois enlevés tous les policiers travaillant essentiellement dans des bureaux ou à l'intérieur de bâtiments (par exemple les 47 agents du CSU) et une fois enlevés tous les fonctionnaires absents pour des motifs divers (congrés, formations et stages, arrêts maladie, etc.), il ne dispose en moyenne que de 70 à 90 agents. Et cet effectif s'est encore réduit d'un tiers en journée à partir de février 2016, après le démarrage de la brigade de nuit qui mobilise 46 agents. De sorte que, en journée, le directeur estime pouvoir compter désormais sur seulement une cinquantaine d'agents en moyenne. Ceci va donc l'amener à restreindre encore plus ses choix.

<sup>30</sup> Entre les congés, les formations, les arrêts maladie et autres causes d'absence, l'effectif réellement disponible est, selon les jours, inférieur de 20 à 40% à l'effectif théorique.

<sup>31</sup> Premier entretien avec le directeur de la police municipale, janvier 2015.

Cet éparpillement des missions et des agents se comprend de surcroît en partie au regard des nombreux canaux par lesquels la police municipale est sollicitée et des multiples demandes à partir desquelles sa direction doit composer pour établir les missions quotidiennes des agents disponibles, au risque d'organiser un saupoudrage ne satisfaisant véritablement personne. Comme l'explique le directeur, la détermination des missions au quotidien dépend certes de la programmation et des objectifs propres au service, mais aussi de nombreuses autres sources de demandes. La première est constituée par les appels d'urgence transmis au fil de la journée par le PC radio. Rien que sur le stationnement gênant, ce sont par exemple 4 108 instructions qui ont été transmises aux agents de terrain en 2015, soit plus de onze par jour. À cela s'ajoutent les demandes de la police nationale. En 2015, cette dernière a sollicité à 614 reprises la police municipale, principalement encore pour des problèmes de stationnement gênant (environ 35% du total des requêtes), mais aussi pour signaler des problèmes de voirie, de signalisation défectueuse ou de circulation, pour demander une intervention sur des accidents de la route et aussi une assistance dans des interventions.

La police municipale tente également de répondre aux demandes d'intervention des habitants de la ville résultant d'une partie des fiches « Allô mairie », notamment en matière de « stationnement abusif »<sup>32</sup>. En 2015, ce sont 4 097 instructions qui ont été transmises aux agents de terrain, soit là encore plus de onze par jour. Et le système recommande à tous les services de justifier leurs décisions par rapport aux demandes transmises. Ces fiches « Allô mairie » sont par ailleurs complétées par les courriels de demandes/doléances envoyés par les représentants des Comités d'Intérêts de Quartiers (CIQ). À Marseille, il existe en effet 165 CIQ répartis sur l'ensemble de la ville, qui se réunissent régulièrement en présence des élus de secteur mais aussi de représentants des polices nationale et municipale. Interface associative entre les habitants et les élus, ces CIQ locaux sont regroupés dans des fédérations d'arrondissements elles-mêmes réunies en une confédération générale. Cette dernière comprend plusieurs commissions thématiques se réunissant régulièrement, dont une commission sécurité très active. Dans le compte-rendu de la réunion du 27 mai 2015, co-animée par l'adjointe au Maire déléguée à la sécurité et à la prévention, cette dernière relevait que, sur le seul 1<sup>er</sup> trimestre 2015, 33 réunions avaient été organisées et 300 doléances étaient remontées des CIQ en matière de sécurité<sup>33</sup>. Elle ajoutait que les « problèmes récurrents » étaient les suivants : « le stationnement anarchique, les véhicules ventouses, les nuisances sonores, épiceries de nuit, drogue, prostitution, les squats par les roms ». Voilà donc une autre source importante de sollicitations, sur laquelle les élus veillent tout particulièrement car ce sont autant de clientèles électorales à entretenir, du moins dans les classes moyennes et supérieures qui animent ces CIQ (Mattina, 2016, 293-314).

En outre, certaines opérations de contrôle résultent du partenariat conventionné avec la police nationale (530 opérations conjointes en 2015) ainsi qu'avec les agents de contrôle du transporteur collectif (130 opérations conjointes en 2015). Enfin, il convient d'ajouter les demandes exceptionnelles de l'État dans le cas notamment du Plan Vigipirate et, *a fortiori*, durant l'état d'urgence en vigueur au moment de cette étude.

Pour toutes ces raisons, l'autonomie stratégique et décisionnelle de la police municipale apparaît donc comme très limitée par un ensemble de demandes institutionnelles, politiques et citoyennes qui provoquent un saupoudrage des missions dans un contexte d'éparpillement des effectifs.

## Les chiffres de l'activité de la police municipale

---

<sup>32</sup> Service municipal polyvalent, le standard téléphonique « Allô mairie » est ouvert toute la journée du lundi au samedi. Une trentaine d'opérateurs y reçoivent en moyenne 2 000 appels par jour, les valident, les trient et les répartissent sur les différents services concernés.

<sup>33</sup> <http://www.confederationciq.fr/index.php/commissions?id=258>

Tournons-nous à présent vers les chiffres de l'activité de la police municipale tels qu'ils sont donnés dans ses rapports d'activité, complétés par des données dont nous avons demandé l'extraction supplémentaire.

*La répression du stationnement illégal* apparaît d'emblée comme le cœur de l'activité répressive de la police municipale, qui a crû à mesure qu'elle s'étoffait en effectifs. De 2013 à 2015, l'on est ainsi passé de 123 000 verbalisations liées principalement au stationnement (secondairement à la circulation) à près de 223 000, soit une augmentation de plus de 80%. Les procès-verbaux dressés pour stationnement gênant ont doublé sur trois ans et constituent de très loin la principale activité répressive, renforcée par la vidéoverbalisation et ses 37 000 verbalisations en 2015, principalement pour stationnement gênant (tableau 1)<sup>34</sup>. Cette activité répressive est focalisée dans le centre, elle concerne en deuxième lieu les quartiers nord de la ville (surtout la vidéoverbalisation) et en dernier lieu les quartiers sud. Par contraste, les autres activités et missions apparaissent largement secondaires.

**Tableau 1 : Les principaux aspects répressifs de l'activité de la police municipale**

	2013	2014	2015
Verbalisation des infractions - stationnement	81 481	106 744	164 487
Verbalisation des infractions - circulation	14 287	16 496	21 374
Vidéoverbalisation	27 097	45 316	36 922
<i>Total verbalisation stationnement et circulation</i>	<i>122 865</i>	<i>168 556</i>	<i>222 783</i>
Mises en fourrière	16 313	17 348	20 040
Immobilisations de véhicule	540	729	1 395
Interpellations suivies de mises à disposition	142	350	823

*Source : ville de Marseille, rapports d'activité de la police municipale*

Notons également que l'examen du détail des 830 interpellations et « mises à disposition de la police nationale » indique la prédominance du contentieux routier. Ainsi que le montre le tableau 2, en cumulant les défauts de permis de conduire, défauts d'assurance, refus d'obtempérer et conduites en état alcoolique, on parvient en effet à la moitié (49,1%) du total.

**Tableau 2 : Les mises à disposition de la police nationale en 2015**

	Nombre	%
Défaut de permis de conduire	151	18,3
Défaut d'assurance	128	15,6
Refus d'obtempérer	91	11,1
Ventes à la sauvette	75	9,1
Outrages et rébellions sur agents	51	6,2
Infractions législation stupéfiants	50	6,1
Conduite en état alcoolique	34	4,1
Vols à l'étalage	30	3,6
Violences	27	3,3
Autres	186	22,6
<b>Total</b>	<b>823</b>	<b>100</b>

*Source : ville de Marseille, rapports d'activité de la police municipale*

<sup>34</sup> Ce qui fait de la vidéoverbalisation le résultat statistiquement de très loin le plus important de la vidéosurveillance (voir à ce sujet Muchielli, 2016b).

- Les missions de sécurisation (ou de surveillance) apparaissent comme la deuxième activité fondamentale. Celles-ci peuvent se diviser entre les missions de surveillance spécifiques (les plus nombreuses) et généralistes. Les premières concernent les marchés de la ville, les établissements scolaires (avec une augmentation en 2015 probablement due au renforcement du Plan vigipirate après les attentats), les bâtiments municipaux, les hôpitaux, les lieux de culte, les manifestations culturelles et sportives ainsi que les cérémonies, le littoral et enfin les chantiers de travaux publics. Les secondes relèvent soit de points fixes de contrôle de la circulation, soit de « missions de tranquillité publique », dont le nombre a toutefois chuté en 2015.

Ces missions mobilisent un nombre de policiers très variable. Les plus consommatrices d'effectifs sont généralement les missions de sécurisation des manifestations sportives et culturelles (ou culturelles) itinérantes dans la ville. Les rencontres de football de l'équipe emblématique de la ville mobilisent aussi régulièrement une douzaine d'effectifs avant, pendant et après les matchs, pour notamment établir la signalisation et les plans de circulation, réprimer le stationnement interdit, parfois ouvrir la route aux cars des joueurs. Enfin, la sécurisation du littoral en saison – et, chose plus surprenante, la sécurisation des cimetières – consomment également beaucoup d'effectifs.

### **Une police de la « tranquillité publique » orientée vers le centre-ville, le littoral et certains secteurs plus aisés**

À l'examen des rapports d'activité, il apparaît enfin une mission plus discrète mais qui s'avère omniprésente dans les conversations informelles échangées tant en interne au service de police municipale qu'avec les membres d'autres services, les élus et des représentants de la police nationale. C'est celle consistant à réguler/réprimer les « atteintes au bon ordre et à la tranquillité publique », synthétisées dans le tableau 3.

**Tableau 3 : Les « interventions tranquillité publique » en 2015**

	<b>Nombre</b>	<b>%</b>
Perturbateurs	504	21,9
Évacuation marginaux	463	20,1
Ventes à la sauvette	378	16,4
Ivresse et consommation sur voie publique	141	6,1
Évacuation SDF	132	5,7
Évacuation skatteurs/jeux de ballons	127	5,5
Nuisances sonores	109	4,7
Infractions législation sur les stupéfiants	81	3,5
Occupation illicite du domaine public	73	3,2
Infractions législation sur les armes	55	2,4
Individus agressifs/virulents	53	2,3
Autres	190	8,2
<b>Total</b>	<b>2 306</b>	<b>100</b>

*Source : ville de Marseille, rapports d'activité de la police municipale*

On constate ici l'importance des opérations visant un ensemble de populations marginales dont la concentration dans le centre-ville (surtout les 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> arrondissements) est un phénomène connu et désigné comme problématique par l'ensemble des représentants d'institutions rencontrés au cours de nos recherches sur la ville. Globalement, tous constatent et déplorent une concentration de personnes en grande précarité, parfois sans domicile fixe, qui appartiennent à plusieurs sous-catégories couramment dénommées les « clandestins », les

« Roms », les « routards », les « jeunes en errance » et les « drogués », le tout dans un périmètre concentré entre la gare Saint-Charles et le Vieux-Port, soit le cœur commerçant et touristique de la ville.

À partir du tableau 3, en cumulant les opérations visant les « perturbateurs », « individus agressifs ou virulents » et personnes en état d'ivresse sur la voie publique d'une part, les « évacuations » de « marginaux » et « SDF » d'autre part, on parvient à la moitié (50,4%) des 2 306 interventions répertoriées. Sans doute faut-il y ajouter la plupart des infractions à la législation sur les stupéfiants et des infractions à la législation sur les armes, souvent découvertes à l'occasion des surveillances vidéo et des contrôles sur la voie publique. Du coup, les autres interventions (nuisances sonores, occupations illicites du domaine public – terrasses des cafés et restaurants –, etc.) apparaissent comme secondaires.

Le tableau 3 rappelle enfin le poids non négligeable des ventes à la sauvette. Ces dernières occasionnent plus de 16% de ces interventions sur le « bon ordre » et la « tranquillité publique » en 2015, interventions qui ont lieu dans le cadre le plus souvent d'opérations conjointes avec la police nationale et en liaison fréquente avec le CSU. Là encore, mais pour d'autres raisons, il s'agit d'une question récurrente dans le 1<sup>er</sup> arrondissement de Marseille, notamment dans le quartier Belsunce où une sorte de marché de rue persiste pour partie (Peraldi et al., 2015, 86-87).

### **Proximité et prévention : des actions quasi inexistantes**

Malgré la valorisation récente des armes et des interpellations, la police municipale de Marseille se présente officiellement aussi comme étant aussi une « police de proximité ». Lors de l'un de nos entretiens, son directeur s'y déclare du reste spontanément favorable, sans quoi « *on se condamne à faire simplement de la police d'intervention c'est-à-dire à arriver toujours après la bataille. Il faut de la police de quartiers, de l'ilotage* ». De là l'existence d'une « brigade de tranquillité publique » qui comprend les unités dites « piétons ». Il s'agit de trois équipages qui se déplacent en voiture mais sont censés en sortir pour faire de l'ilotage à pied dans certains secteurs. Un équipage est dédié à l'hyper-centre, un deuxième au secteur Castellane/rue de Rome et un troisième est « volant » (changeant régulièrement de secteur). L'analyse de l'activité réelle a toutefois montré que cette mission était la plus rare parmi celles données au quotidien. Au terme de la demi-douzaine de fiches journalières étudiées, sur l'ensemble des journées (de 7h à 20h), cette mission concernait au mieux un seul équipage voiture, sur un secteur précis du centre-ville pendant quelques heures d'un après-midi. Les autres jours, le directeur estime qu'il n'a « *pas les effectifs pour faire des missions de proximité* »<sup>35</sup>. Il indique également que, pour les mêmes raisons, il ne peut conduire aucune action de prévention. Ainsi, lors du premier entretien, il nous fait part de son projet d'interventions préventives dans les écoles. Estimant que, jusque là, la police municipale n'intervenait pas dans les écoles (et que « *la police nationale ne le fait quasiment plus* »), il souhaite conduire une « *expérimentation* » en s'appuyant sur deux policiers et un agent du service prévention de la délinquance spécialisé sur la prévention routière. Renseignements pris dans ce dernier service, la question apparaît toutefois bien plus complexe et la prévention routière – matière pourtant généralement assez aisément insérée dans les stratégies et les actions des polices municipales – a en réalité considérablement régressé dans la commune depuis la fin de l'année 2014<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Ce grand écart entre le discours officiel valorisant la proximité et la réalité des actions menées a été mis en évidence dans d'autres grandes villes comme Lyon et Bordeaux (Malochet, 2010, 5).

<sup>36</sup> Jusqu'à la fin de l'année 2014, dans le cadre d'un conventionnement avec l'État, par le biais d'un marché public et d'un opérateur associatif, la municipalité menait une action massive en matière de prévention routière, avec quelques 1 800 interventions annuelles touchant plus de 30 000 enfants des écoles primaires. Début 2015, la

Au demeurant, le petit service prévention de la délinquance, piloté par le coordonnateur du CLSPD, fait partie de la même direction. Il n'existe pourtant aucune coordination entre ce service et la police municipale. Ce chef de service et son directeur sont même rivaux et concurrents face aux élus sur certains projets et certains financements<sup>37</sup>. Les représentations réciproques sont très négatives<sup>38</sup>. Du côté de la prévention de la délinquance, on voit la police municipale comme une police d'intervention cherchant à imiter la police nationale et n'étant d'aucune utilité dans les actions de prévention, quand elle ne les freine pas. De son côté, le directeur de la police municipale hésite. Tantôt, il conçoit les membres du service de prévention de la délinquance comme des « *agents de renseignement* » qui devraient s'occuper chacun d'un arrondissement de la ville et faire remonter les problèmes afin d'orienter le travail de la police municipale. Tantôt, il estime qu'ils pourraient s'occuper de l'accueil dans d'éventuels futurs postes de police municipale. Dans les deux cas, il est manifeste qu'il ne sait guère quoi faire de ce service sur l'action duquel il n'a pas d'analyse et dont il a une image globalement négative.

Enfin, l'on pourrait à certains égards considérer que des actions relevant de la police de proximité – au sens où elles permettent d'entretenir un contact direct et régulier avec une partie de la population – sont réalisées quotidiennement par la police municipale à travers la « sécurisation » des écoles voire des marchés et des cimetières. Il est toutefois frappant de constater que cet argument n'est jamais avancé par les responsables de la police municipale que nous avons rencontrés. Sur le terrain, il est ainsi probable que, tel monsieur Jourdain et sa prose, les policiers municipaux font parfois de la proximité sans le savoir. Ce qui souligne une fois encore l'absence de doctrine globale à ce sujet.

### Qu'est-ce que la police de proximité ?

Qu'une ville comme Nice, incarnant à tous égards le modèle substitutif de la police municipale, puisse se présenter sur son site Internet comme une « police de proximité »<sup>39</sup>, dit bien qu'il n'existe pas de consensus doctrinal sur le contenu de cette notion en France.

La demande d'une police présente en permanence sur le terrain au contact des habitants, dans un but à la fois préventif, répressif et de secours, s'exprime déjà au milieu des années 1970 dans le rapport Peyrefitte, resté sans suites sur ce point (*cf. supra*). À vrai dire, le constat du besoin est beaucoup plus ancien, ainsi que l'illustre la création des « sergents de ville » sous la Second empire, elle-même inspirée du déjà célèbre *bobby* anglais (Deluermoz, 2011). En 1998, la réforme créant la « police de proximité » est introduite par le ministre de l'Intérieur J.-P. Chevènement. Il s'agit alors de déconcentrer la police et de la remettre au contact permanent de la population en ouvrant de nombreux bureaux de quartiers, les policiers conçus comme des agents polyvalents recevant une triple mission de prévention, d'adaptation aux demandes locales de sécurité et d'instauration d'une relation de confiance avec les citoyens.

---

ville n'a toutefois pas reconduit cette convention, arguant de la réforme des rythmes scolaires par l'État. Son coût était pourtant très modeste (60 000 euros par an) au regard du budget global de la direction de la sécurité et de la prévention. Ne subsiste plus aujourd'hui qu'une action, considérablement moins ambitieuse, consistant à intervenir dans certaines classes de CM2 de certaines écoles, pour y délivrer des Attestations de première éducation à la route (APER, dispositif initié par l'État en 2002, intégré au Plan national de lutte contre l'insécurité routière), la ville venant simplement en appui de l'Éducation nationale.

<sup>37</sup> Au moment de notre étude, ils étaient en concurrence sur une masse financière très importante que l'un (côté prévention) convoitait pour financer une Maison de la Justice et du Droit, l'autre (côté police municipale) une nouvelle fourrière...

<sup>38</sup> Outre les entretiens menés du côté de la police municipale, nous avons également réalisé deux entretiens et profité d'une dizaine de conversations informelles avec les agents du service prévention au cours des six mois durant lesquels nous avons travaillé dans le cadre du Diagnostic local de sécurité.

<sup>39</sup> <https://www.nice.fr/fr/securite/une-police-de-proximite>

Dans l'entourage du ministre, l'on s'inspire notamment des modèles nord-américains de *community policing* et de *problem-oriented policing* privilégiant l'îlotage à pied, sur un territoire limité, à l'écoute des problèmes des habitants, tissant des partenariats avec les autres acteurs publics et privés du quartier (Mouhanna, 2011). Cinq ans plus tard, N. Sarkozy entérine ostensiblement cette réforme en l'assimilant de façon fallacieuse à une police ne faisant plus de travail de police judiciaire et d'interpellation. Par la suite, tous les ministres de l'Intérieur constateront le même besoin d'améliorer les relations entre la police et les citoyens, bien que le mot « proximité » soit devenu une sorte de tabou pour les gouvernements conservateurs. En 2012, le rétablissement de la police de proximité constitue l'une des promesses de campagne de F. Hollande, enterrée par son premier ministre de l'Intérieur M. Valls. Il est vrai qu'aucune feuille de route n'avait été établie en ce sens, précisant en quoi consistait une telle police. Faute de doctrine, la « police de proximité » est ainsi le plus souvent conçue comme une police présente au plus possible sur la voie publique, quand elle n'est pas réduite à une volonté institutionnelle de « bien communiquer » afin de mieux faire connaître et accepter l'action de la police par la population et les élus locaux. De nombreuses polices municipales s'en réclament, sans toutefois en préciser les objectifs, les stratégies, les missions et les moyens en découlant. *A contrario*, l'on pourrait proposer de définir la police de proximité comme une police en tenue (parce qu'incarnant l'autorité publique), dont les effectifs sont affectés durablement à des territoires limités qu'ils patrouillent autant que possible à pieds ou en vélo (la conversation n'étant pas possible à travers les vitres d'un véhicule), dans le quadruple but de recueillir un maximum de renseignements (base de toutes les missions de police), de faire respecter la loi, de dissuader et prévenir les troubles à l'ordre public et enfin de venir en aide aux habitants. Le tout valorisant un modèle *bottom-up* dans lequel la connaissance des problèmes vient du terrain, la fixation des priorités part d'en bas et les policiers se doivent d'être au moins autant proactifs que réactifs (par opposition au modèle *top-down* dans lequel le policier de base n'est qu'un exécutant devant appliquer uniformément une politique de sécurité définie au sommet de la hiérarchie, étant uniquement réactif puisque n'intervenant que lorsqu'il est appelé suite au constat d'une infraction, dès lors enfermé dans une posture répressive).

### **L'illusion d'une police nationale *bis* réoccupant le terrain**

Fruit d'une volonté politique locale aussi forte que récente, la police municipale de Marseille a été reconstruite à marche forcée par son nouveau directeur, sous l'œil bienveillant des élus qui l'ont recruté. Cet ancien policier national a marqué le service, mobilisant son expérience et sa culture professionnelle, cherchant à en faire une police capable de « suppléer la police nationale », une sorte de police nationale *bis*. Au quotidien, cette ambition ne se vérifie toutefois que très partiellement.

Dans les faits, la police municipale de Marseille apparaît avant tout comme une police répressive des usages motorisés de la voie publique et tout particulièrement du « stationnement anarchique » des voitures. Cette expression peut s'entendre de toutes parts à Marseille et il ne fait pas de doute que l'idée commune à nombre de responsables municipaux comme nationaux consiste au fond à discipliner une population perçue comme insuffisamment respectueuse des règles d'usage de la voie publique. Cet aspect répressif et disciplinaire du travail de la police municipale se prolonge en quelque sorte dans son action envers les diverses formes de marginalités et d'économies illicites, action qui est concentrée dans le centre-ville (1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> arrondissements), ce qui correspond pour partie à la réalité des problèmes, mais aussi à la volonté de protéger l'image de la ville et son attractivité touristique dans un secteur qui s'est beaucoup étendu, en lien avec les transformations économiques,

commerciales, culturelles et architecturales récentes et importantes de la ville (Donzel, 2014 ; Peraldi et al., 2015).

Service de la municipalité, la police municipale apparaît ensuite comme une police de surveillance et de gestion des micro-désordres de la vie urbaine, saturée de demandes multiples émanant aussi bien des autres services de la ville et de ses élus que d'une partie des habitants et des principaux partenaires institutionnels, de sorte qu'elle réalise une grande variété d'actions ponctuelles éparpillées dans le temps et dans l'espace. Voudrait-elle mettre en œuvre le « quadrillage du terrain » qu'évoque parfois son chef qu'elle n'en aurait pas les moyens compte tenu de son organisation. Privée dès le départ du renfort des ASVP, mobilisant en permanence près de 12% de ses effectifs dans la vidéosurveillance et autant désormais dans une brigade de nuit, elle ne peut en définitive mobiliser guère plus d'une cinquantaine d'agents au même moment dans les rues de la ville en journée, chiffre modeste au regard des effectifs de la police nationale qui sont environ huit fois supérieurs<sup>40</sup>. Dès lors, l'argument central consistant à dire que la police nationale n'arrive plus à couvrir en permanence le terrain, et qu'il faut donc que la police municipale vienne en soutien, voire prenne le relais, se trouve *de facto* largement vidé de son sens. Au demeurant, les discours enjoués des élus et du chef de la police municipale présentant cette dernière comme « la plus importante de France », avec ses 400 policiers, relèvent davantage du marketing que de la réalité. En effet, ce comptage exclut d'abord les ASVP, sans quoi c'est la ville de Nice qui arriverait en tête de ce palmarès (avec plus de 500 agents affectés au service de police municipale dont « seulement » 365 policiers). Ensuite, l'importance des effectifs doit être évaluée par rapport au volume de la population. Avec 400 policiers pour 860 000 habitants, Marseille se situe nettement en-deçà du ratio policier/habitant atteint dans d'autres grandes villes comme Nice mais aussi Lyon et Toulouse<sup>41</sup>.

## Conclusion : quel avenir pour les polices municipales ?

En 2014, la passation d'une enquête sur la victimation et le sentiment d'insécurité à Marseille a, entre autres, posé la question de la satisfaction de la population vis-à-vis de l'action des polices<sup>42</sup>. Les deux tiers des habitants interrogés déclarent d'abord que la présence policière (nationale comme municipale) dans les rues est à leur yeux insuffisante. Il apparaît ensuite que 62% des enquêtés n'ont jamais eu affaire à la police municipale et que, sur les 36% qui ont eu un tel contact, la grande majorité estime que cela n'a pas répondu à leurs besoins (tableau 4), les chiffres d'insatisfaction les plus élevés se situant (sans surprise) dans les quartiers pauvres du centre et du nord de la ville.

**Tableau 4 : Les opinions de la population sur la police municipale**

	<b>Effectif</b>	<b>Pourcentage</b>
Elle répond à mes besoins	390	13,4%

<sup>40</sup> Il est difficile de chiffrer précisément les effectifs de la police nationale car certains services (notamment en police judiciaire) travaillent sur tout le département. L'ensemble des services et des unités de la Sécurité publique totalise cependant environ 3 000 policiers nationaux sur Marseille. À cela s'ajoute les 2 à 3 compagnies de CRS (soit 120 à 180 personnes) présentes au quotidien dans la ville, notamment depuis le lancement des « Zones de Sécurité Prioritaire » en 2012. Admettons comme approximation qu'il y a au moins 3 200 policiers nationaux travaillant sur Marseille, soit huit fois plus que de policiers municipaux.

<sup>41</sup> Dans ce calcul, c'est en réalité la ville de Cannes (271 policiers municipaux et AVSP pour 73 000 habitants en 2014) qui pourrait revendiquer ce titre de ville ayant la plus importante police municipale.

<sup>42</sup> Sur cette enquête (auprès d'un échantillon représentatif de 3 000 habitants de la ville) et ses premiers résultats, voir Mucchielli, Raquet (2014).

Elle ne répond pas à mes besoins	647	22,2%
Je n'ai jamais eu à faire à la police municipale	1 801	61,9%
Autre	16	0,6%
Inexistante / inutile	12	0,4%
[Refus]	42	1,4%
<b>Total</b>	<b>2 908</b>	<b>100,0%</b>

Source : ORDCS, enquête de victimations Marseille, 2014

Ces éléments corroborent le constat selon lequel, à Marseille comme ailleurs, quelles que soient leurs opinions, la grande majorité des habitants des villes réclament davantage de présence et de visibilité policières. Le constat n'est du reste pas propre à la France, et il est de surcroît très ancien. Au plan international (du moins occidental), l'idée du *community policing* traverse tous les débats sur les réformes de la police depuis les années 1960 (Reiss, 1971 ; Brodeur, 2003, 83 et s. ; Brogden, Nijhar, 2013 ; Jobard, Maillard, 2015, 171 et s.). Partout, le constat semble le même : la grande majorité des citoyens réclament une police territorialisée, composée de policiers durablement affectés à un secteur donné, patrouillant au quotidien à pied ou à vélo, accessible par les citoyens, assurant aussi bien la prévention que la répression (Skogan, 2003 ; Wisler, Onwudiwe, 2009 ; EFUS, 2016).

En France, construite historiquement avant tout pour protéger l'État et non servir la population, la police nationale, très centralisée, n'a jamais réussi à se réformer fondamentalement pour passer du premier au second modèle (Monjardet, 1996). Et loin de l'influencer en ce sens (comme le préconisait le rapport Peyrefitte en 1977), la gendarmerie s'est au contraire progressivement alignée sur ce modèle policier (Mouhanna, 2011a ; Mucchielli, 2012, 46-50). La distance est ainsi maximale entre les citoyens et la police, ce qui mine la légitimité de la seconde, réduit la confiance et l'obéissance des premiers et réduit dès lors également l'efficacité de la seconde, au terme d'un cercle vicieux évident (Lévy, 2016, 142, 154)<sup>43</sup>. De sorte que c'est un boulevard qui s'ouvrirait pour les élus locaux et leurs polices municipales. Au terme d'une période de 40 ans marquée de fait par le renouveau de ces polices locales, force est cependant de constater qu'elles n'occupent guère ce créneau et que, du moins dans la plupart des moyennes et grandes villes où elles se sont numériquement considérablement développées, les polices municipales tendent même de plus en plus à se penser et à se construire comme des sortes de police nationale *bis*. Parfois mieux équipées que les nationales, certaines polices municipales tendent ainsi à allonger leurs horaires de travail (jusqu'à travailler 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24) et à proposer une « offre de réponse policière » concurrente à de polices nationales qui peinent de plus en plus à satisfaire toutes les sollicitations dont elles font l'objet. Ainsi, il n'est pas rare de constater que, dans certaines villes, l'habitude est déjà prise par les centres d'appel de la police nationale comme de la gendarmerie de transmettre aux policiers municipaux une partie des appels « police secours » (numéro d'urgence 17). En retour, ceci ne peut qu'encourager ces derniers à revendiquer un élargissement légal de leurs prérogatives (contrôles d'identité, pouvoirs d'enquête, d'interpellation, etc.). Il est ainsi plus que probable que la tendance observée se poursuivra dans les années à venir, voire que, à terme, la question de la fusion partielle des polices municipales et nationales soit de nouveau envisagée. Restera alors à savoir si ce sera dans le sens d'une (re)municipalisation ou d'une (re)nationalisation.

Ce vent qui souffle en faveur du modèle substitutif se heurte toutefois pour le moment à une réalité financière. Les villes ne peuvent investir sans cesse davantage dans la sécurité (Le

<sup>43</sup> L'on évoque souvent la défiance des citoyens à l'égard de la police, mais la réciproque doit tout autant être soulignée. Lévy (2016, 140) rappelle ainsi que, au terme d'une enquête menée dans 22 pays européens, la France se situe au dernier rang en ce qui concerne le degré de confiance que les policiers accordent à leurs concitoyens.

Goff, Maillard, 2006). L'exemple marseillais souligne ainsi à sa façon les limites de cette « démonopolisation » de la sécurité (Roché, 2004). Les choses se pensent encore dans les termes d'une dialectique constante entre le centre et la périphérie (Ferret, 1998, 266). Dès lors, si les pouvoirs publics souhaitaient réellement promouvoir une « coproduction » de la sécurité qui intègre pleinement les attentes de la population, il apparaîtrait nécessaire de poser les bases d'un consensus national minimal sur la doctrine d'emploi et la signification que l'on souhaite donner au mot « proximité ». Un tel référentiel doctrinal permettrait de guider l'action des polices municipales, servirait localement de référence pour les conventions de coordination entre les différentes forces de police et de garde-fou pour les autorités préfectorales et judiciaires face aux dérives autocratiques de certains maires. Il donnerait enfin une cohérence autre que simplement juridique et technique à toute une profession en mal d'identité<sup>44</sup>, ainsi qu'à son système de formation initiale et continue. Sur fond de surenchère sécuritaire face à la menace terroriste, l'époque paraît toutefois peu propice à de telles réflexions de fond.

**Laurent Mucchielli**

Laboratoire méditerranéen de sociologie (LAMES)  
UMR 7305, CNRS / Aix-Marseille Université  
Maison Méditerranéenne des Sciences de l'Homme  
5 rue Château de l'horloge  
BP 647  
13 094 Aix-en-Provence cedex 2  
France  
mucchielli@mms-h.univ-aix.fr

## Bibliographie

- BERLIÈRE J.-M., 2011, *Naissance de la police moderne*, Paris, Perrin.
- BERLIÈRE J.-M., LÉVY R., 2013, *Histoire des polices en France : De l'Ancien Régime à nos jours*, Paris, Nouveau Monde éditions.
- BONELLI L., 2008, *La France a peur. Une histoire sociale de l'insécurité*, Paris, La Découverte.
- BONNEMAISON G., 1982, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité. Rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation française.
- BRODEUR J.-P., 2003, *Les visages de la police. Pratiques et perceptions*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- BROGDEN N., NIJHAR P., 2013, *Community Policing. National and International Models and Approaches*, London, Routledge.
- DAVET G., LHOMME F., 2013, *French Corruption*, Paris, Stock.
- de MAILLARD J., ZAGRODZKI M., BENAZETH V., 2015, Des acteurs en quête de légitimité dans la production de l'ordre public urbain. L'exemple des inspecteurs de sécurité de la Ville de Paris, *Déviance et société*, 39, 3, 295-319.

---

<sup>44</sup> Sur ces problèmes d'identité chez les policiers municipaux, voir Malochet (2011). Le problème se pose toutefois également pour les « Inspecteurs de sécurité de la ville de Paris » (Maillard et al., 2015) et il mériterait d'être étudié pour les ASVP.

- DELUERMOZ Q., 2011, La 'police de proximité', un projet neuf ? Retour sur l'expérience parisienne au XIXe siècle, *La Vie des idées*, 25 février 2011 [en ligne : URL : <http://www.laviedesidees.fr/La-police-de-proximite-un-projet.html>].
- DONZEL A., 2014, *Le nouvel esprit de Marseille*, Paris, L'Harmattan.
- EFUS, 2016, *Relations police-population : enjeux, pratiques locales et recommandations*, Paris, Forum Européen pour la Sécurité Urbaine.
- FERRET J., 1998, Les polices municipales en France, une perspective socio-politique, *Déviance et Société*, 22, 3, 263-289.
- FERRET J., 2002, Y aura t'il des élections cette année ? Technologie des partenariats de sécurité et oubli du politique, *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 50, 4, 7-17.
- FERRET J., MOUHANNA C. (dir.), 2005, *Peurs sur les villes*, Paris, Presses Universitaires de France.
- FREYERMUTH A., 2013, L'offre municipale de sécurité : un effet émergent des luttes électorales. Une comparaison des configurations lyonnaise, niçoise, rennaise et strasbourgeoise (1983-2001), *Revue internationale de politique comparée*, 20, 1, 89-116.
- HARDY A.-S., 2007, Idéologies des politiques municipales et stratégies d'opposition. Le cas de la commune d'Epinay-sur-Seine, in ARNAUD L. LE BART C., PASQUIER R. (dir.), *Idéologies et action publique territoriale*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 81-100.
- IGA/IGPN/IGGN, 2010, *Rapport sur le rôle et le positionnement des polices municipales*, Paris, Ministère de l'Intérieur.
- JOBARD F., de MAILLARD J., 2015, *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*, Paris, Armand Colin.
- LE GOFF T., 2005, L'insécurité saisie par les maires. Un enjeu de politiques municipales, *Revue française de science politique*, 55,3, 416-444.
- LE GOFF T., 2008, *Les Maires : nouveaux patrons de la sécurité ?*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- LE GOFF T., de MAILLARD J., 2006, Le financement de la sécurité dans les villes, *Revue d'économie financière*, 86, 251-266.
- LE PAGE B., 2016, La Commission consultative des polices municipales (CCPM), *Wikiterritorial* [en ligne URL : [www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/NotionsCles/LaCommissionconsultativedespolicesmunicipalesCCPM](http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/NotionsCles/LaCommissionconsultativedespolicesmunicipalesCCPM)].
- LEVY R., 2016, La police française à la lumière de la théorie de la justice procédurale, *Déviance et société*, 40, 2, 139-164.
- MALOCHET V., 2007, *Les policiers municipaux*, Paris, Presses Universitaires de France et Le Monde.
- MALOCHET V., 2010, Que fait (réellement) la police municipale ? Une comparaison entre six villes, *Délinquance, justice et autres questions de société*, juin 2010 [en ligne [http://laurent-mucchielli.org/public/Que\\_fait\\_reellement\\_la\\_police\\_municipale.pdf](http://laurent-mucchielli.org/public/Que_fait_reellement_la_police_municipale.pdf)].
- MALOCHET V., 2011, La socialisation professionnelle des policiers municipaux en France, *Déviance et Société*, 35, 3, 415-438.
- MALOCHET V., 2014, Les polices municipales : état des lieux et chantiers ouverts, *Note rapide de l'IAU-IDF*, 642.

- MANNING P., 1991, Community Policing as a Drama of Control, in GREENE J. R., MASTROFSKI S. D. (eds), *Community Policing. Rhetoric or Reality*, New York, Praeger, 27-47.
- MATTINA C., 2016, *Clientélismes urbains. Gouvernement et hégémonie politique à Marseille*, Paris, Presses de Sciences-Po.
- MONJARDET D., 1996, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte.
- MOUHANNA C., 2011a, *La police contre les citoyens ?*, Nîmes, Champ social éditions.
- MOUHANNA C., 2011b, De l'échec de la police nationale à l'avènement incertain des polices municipales, *Archives de politique criminelle*, 33, 1, 99-112.
- MUCCHIELLI L., 2001, *Violence et insécurité. Fantômes et réalités dans le débat français*, Paris, La Découverte.
- MUCCHIELLI L., 2010, La mort, l'émeute et la police municipale à Woippy : essai de sociologie immédiate, in OLIVE J.-L., MUCCHIELLI L. et GIBAND D. (dir.), *État d'Émeutes, État d'Exception : retour à la question centrale des périphéries*, Perpignan, Presses de l'Université de Perpignan, 669-688.
- MUCCHIELLI L., 2012, *Vous avez dit sécurité ?*, Nîmes et Paris, Champ social et Le Monde.
- MUCCHIELLI L., 2015, 'Marseille *bashing* ?' Remarques sur la stigmatisation d'une ville réputée exceptionnellement violente, in DARGERÉ C., HEAS S., (dir.), *La chute des masques. De la construction à la révélation du stigmate*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 179-190.
- MUCCHIELLI L., 2016a, À quoi sert la vidéosurveillance de l'espace public ? Le cas français d'une petite ville 'exemplaire', *Déviance et société*, 40, 1, 25-50.
- MUCCHIELLI L., 2016b, De la vidéosurveillance à la vidéoverbalisation : usages réels et fantasmés d'une technologie moderne, *Archives de politique criminelle*, 38, 255-270.
- MUCCHIELLI L., 2016c, Marseille, capitale du crime ? Le récit du crime dans les discours politico-médiatiques, in GIACOPELLI M., CHARBONNIER G., RAOULT S. (dir.), *Le récit du crime. Retour sur un séminaire universitaire en milieu carcéral*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 47-61.
- MUCCHIELLI L., RAQUET E., 2014, Victimation et sentiment d'insécurité à Marseille : premiers résultats d'une enquête inédite, *Faire Savoirs*, n°11, 81-93.
- NEE E., 2012, *L'insécurité en campagne électorale*, Paris, Honoré Champion.
- PEYREFITTE A. (dir.), 1977, *Réponses à la délinquance*, Paris, La Documentation française, 2 vol.
- PERALDI M. DUPORT C., SAMSON M., 2015, *Sociologie de Marseille*, Paris, La Découverte.
- REISS A., 1971, *The police and the public*, New Haven, Yale University Press.
- ROBERT Ph., (dir.), 1991, *Les politiques de prévention de la délinquance à l'aune de la recherche*, Paris, l'Harmattan.
- ROBERT Ph., 1999, *Le citoyen, le crime et l'État*, Genève-Paris, Droz.

ROCHE S., 2004, Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure, *Revue française de science politique*, 54, 1, 43-70.

SKOGAN W. (ed), 2003, *Community Policing : Can It Work ?*, Belmont, Wadsworth Publishing.

SMEETS S., TANGE C., 2009, *Le community policing en Belgique : péripéties de la constitution d'un modèle de travail policier*, Genève, International Police Executive Symposium.

SUPERSAC S., 2016, La police de proximité du 21<sup>e</sup> siècle ?, in MUCCHIELLI L., RAQUET E. (dir.), *Délinquances, police, justice. recherches à Marseille et en région PACA*, Marseille, Presses Universitaires de Provence, 189-200.

TERRAL J., 2004, *L'insécurité au journal télévisé. La campagne présidentielle de 2002*, Paris, L'Harmattan.

WISLER D., ONWUDIWE I. (eds), 2009, *Community Policing. International Patterns and Comparative Perspectives*, Boca Raton, CRC Press.

### Résumé/ Summary/ Zusammenfassung/ Sumario

Les polices municipales font un retour remarqué sur la scène policière, dans l'organisation des municipalités et dans le débat public en France depuis les années 1980. Les effectifs cumulés des différentes catégories d'agents municipaux de sécurité dépassent désormais 30 000 personnes, réparties dans environ 3 500 communes. Si cette évolution a correspondu à partir des années 1970 à une forte demande de police de proximité de la part des élus locaux, elle se poursuit de nos jours dans une dynamique souvent différente. Derrière un modèle « complémentariste » par rapport aux forces d'État, se profile dans de nombreuses villes un modèle « substitutif ». Ce dernier a été encouragé d'abord par certains maires ayant fortement politisé la question de la sécurité locale. Depuis le tournant sécuritaire des années 2000, amplifié encore par les attentats ayant frappé la France en 2015 et 2016, ce modèle substitutif est désormais encouragé à certains égards par l'État lui-même. Après avoir détaillé cette évolution, l'auteur examine le cas de la ville de Marseille, qui a opéré en 2012 une profonde réforme de sa police municipale, l'engageant volontairement dans le modèle substitutif. Il en propose un bilan montrant les limites de cette stratégie pour les municipalités.

Local polices are making a noteworthy return on the police scene, in municipal's organizations and in the public debate in France since the 1980'. Cumulated workforces of the different types of local security agents exceed now 30,000 people, allocated in almost 3,500 cities. If this evolution uses to answer to a strong ask for community policing from local elects since the 1970', its proceed nowadays from a dynamic often different. The old « complementarist model » (*versus* state polices) change more and more to a new « replacement model ». This last was first promoted by some majors who had strongly dramatized the security question in their cities. Since the securitarian turning point of the 2000', exaggerated since the terrorist attacks in France in 2015 and 2016, the « replacement model » is now also partly encouraged by the state. To illustrate this evolution, the author studies the case of Marseille, a city who has engaged since 2012 a heavy reform of its local police, in the sense of the replacement model. He appraises the work of this police and shows the limits of this strategy for the municipalities.

La policía municipal hace una reaparición en la organización de los municipios y en el debate público sobre la policía en Francia a partir de los años 1980. Los efectivos acumulados de las diferentes categorías de agentes municipales de seguridad sobrepasan las 30.000 personas, distribuidos en unos 3.500 municipios. Si a partir de los años 70 esta evolución se ha producido por una fuerte demanda de policía de proximidad por los diputados locales, esta tendencia ha continuado hasta hoy con una dinámica diferente. Tras el modelo « complementarista » con las fuerzas del Estado, se está perfilando en muchas ciudades un modelo « sustitucionista ». Este ha sido alentado por algunos alcaldes que han politizado mucho el tema de la seguridad local. Desde la tendencia securitaria de los años 2000, potenciada por los ataques que golpearon Francia en 2015 y 2016, el modelo de sustitución ha sido promovido por el propio Estado. Tras analizar esta evolución, el autor estudia el caso de la ciudad de Marsella, que ha transformado desde el año 2012 su policía municipal, implicándola voluntariamente en el modelo « sustitucionista ». Ofrece un balance que muestra los límites que presenta esta estrategia para los municipios.