

Collection *Questions de société*

dirigée par Laurent Mucchielli

Christian Mouhanna



La police contre les citoyens ?

CHAMP SOCIAL
ÉDITIONS

Introduction

Pourquoi s'intéresser à la police et aux policiers aujourd'hui ? Pourquoi faire des recherches sur ce sujet tellement connu, continuellement traité par les médias sous des formes diverses ? Ces questions méritent que l'on s'y attarde car elles révèlent les premiers obstacles auxquels se heurtent tous les travaux sur ce sujet, ceux en tout cas qui cherchent à aller au-delà des évidences pour tenter de proposer une analyse un peu étoffée des politiques de sécurité et des stratégies policières¹. En effet, dans ce domaine, sans doute plus encore que dans d'autres, les idées reçues, le manque de mise en perspective ou le manichéisme s'imposent. Tout le monde a l'impression de bien connaître le travail policier parce que les films, les séries télévisées et les romans noirs nous abreuvent continuellement d'images sur des héros très compréhensifs, très intelligents ou très forts physiquement qui apportent des réponses à toutes les injustices. Plus ou moins consciemment, les représentations nées de ces œuvres de fiction tendent à s'imposer comme des points de repère, y compris chez certains policiers qui s'identifient à ces héros. L'image de la police se forge aussi dans les journaux ou documentaires télévisés qui semblent *a priori* plus réalistes. Pourtant, la plupart d'en-

- 5

1. Pour ne pas alourdir le texte, on parlera fréquemment de « police », « policier », « action policière », etc., dans un sens général. Ceci vaut donc tout aussi bien pour la gendarmerie et les gendarmes que nous n'étudions pas directement dans ce livre mais qui sont concernés tout autant par le propos.

tre eux cherchent avant tout le sensationnel dans leurs reportages et occultent les vrais problèmes du quotidien policier pour ne pas lasser leurs spectateurs. Trop souvent aussi, le temps leur manque pour explorer toutes les facettes du monde policier.

La perception de la police résulte parallèlement d'une autre source, qui offre souvent une image assez décalée par rapport aux différents médias. Les interactions au quotidien avec des policiers, dans la rue, dans les commissariats, confrontent souvent les citoyens que nous sommes à une figure de policier qui n'a que peu de rapports avec les héros des romans, de la télévision ou des films. Parfois bienveillants, ces échanges avec des fonctionnaires plus ou moins aimables ou rétifs génèrent aussi de l'agacement, de la déception, voire de la haine. Les files d'attentes pour porter plainte, les refus d'enregistrer celle-ci, les appels de police secours sans réponse, les interventions nocturnes sans discernement, les refus d'une écoute ou de la discussion, sont autant de reproches que l'on entend à propos des forces de l'ordre. À l'image du héros se superpose celle de l'uniforme synonyme d'incompréhension, d'autoritarisme et de manque de dialogue.

6 -

Le savoir commun sur la police résulte du mélange de ces apports divers, où interviennent l'affectif, le sensationnalisme médiatique, et de plus en plus un discours politique où s'entremêlent vrais problèmes et stratégies électoralistes. Il oscille entre admiration et répulsion, entre attentes démesurées et résignation, entre crainte et désir de vengeance. Bien entendu, selon la position qu'occupe chacun d'entre nous, selon son apparence, tel ou tel trait sera renforcé. Mais, globalement, la confrontation de cette police « imaginée » avec le quotidien des policiers montre bien le décalage qui existe entre les

deux, et explique les incompréhensions réciproques qui marquent tant l'observateur extérieur. Dès lors, l'exercice d'explication ou même la simple description de la réalité du travail policier et du fonctionnement des services suscitent fréquemment l'incompréhension, car ils heurtent ce savoir commun qui débouche chez certains sur une idéalisation du policier, héros moderne qui fait face seul à la montée de toutes les violences, et chez d'autres sur une diabolisation, l'uniforme étant associé à une répression aveugle conduite par des êtres sans pitié. Dans ce cadre binaire, la démarche de compréhension signifie déjà, pour les deux camps, trahison et choix du camp ennemi. Ainsi, pour les tenants de l'ordre, la remise en cause de l'efficacité policière, même si elle se fonde sur les dires des professionnels eux-mêmes, relève de la trahison. Pour les militants anti-police, la même critique concernant les limites des capacités des forces de l'ordre sont considérées comme de la négation des abus de celles-ci. Montrer les faiblesses de la police serait en excuser les dérives, ce qui est insupportable pour eux.

- 7

Comprendre les stratégies policières en partant du terrain

Ces réactions virulentes, accentuées par les expériences positives ou négatives que les uns ou les autres ont pu avoir avec des policiers, empêchent tout débat serein. L'utilisation de ces thèmes dans les campagnes électorales n'a fait qu'accentuer les positionnements caricaturaux. La politisation extrême des questions de sécurité a rendu le travail d'analyse encore plus difficile, car le simple fait de ne pas adhérer au discours dominant suffit à discréditer la parole de l'observateur critique. Souligner les limites de telle ou telle stratégie, c'est déjà nier « l'insécurité », et se placer du côté des auteurs de délits, en méprisant les victimes, nous dit-on. À de multiples reprises, les autorités se sont d'ail-

leurs prononcées contre les recherches en ce domaine, en en soulignant l'inutilité, et en valorisant au contraire leur propre démarche volontariste. Pour elles, il ne sert à rien de comprendre, il faut agir. Les chercheurs dans ce domaine ne sont au mieux que des freins inutiles, au pire des complices des délinquants.

8 - Or, justement, l'un des objectifs du travail d'analyse – et sa principale utilité – est de comprendre les effets concrets de ces stratégies gouvernementales. Il lui faut pour cela sortir de l'image idéalisée ou honnie de la police et commencer par regarder le policier dans son quotidien et dans son environnement. Ce positionnement est important car, comme le soulignait Dominique Monjardet, le fondateur de la sociologie française sur la police, « *il ne saurait être question d'élaborer une sociologie de la police en l'appréhendant comme organe en soi, isolable de l'ensemble des rapports sociaux dont elle est l'enjeu et le produit* »². En effet, ce n'est qu'en replaçant le policier et l'organisation policière au milieu de la cité que l'on peut observer effectivement leur production. Il ne suffit pas d'élaborer des stratégies et d'imposer des directives venues d'en haut, encore faut-il mesurer leurs effets concrets auprès du public, auprès des victimes de délits et des auteurs, ce qu'oublie souvent certains dirigeants. Et même beaucoup de policiers qui pensent bien faire leur travail et ne comprennent pas les réactions négatives qu'ils suscitent. Or, le manque d'extériorité et de compréhension des attentes de l'autre – le citoyen, le client, l'administré – explique bien souvent ces réactions.

D'où l'importance d'une démarche qui part d'en bas, des pratiques au jour le jour et des échanges des praticiens avec les divers publics. En s'appuyant sur la des-

2. D. MONJARDET, *Sociologie de la force publique*, Paris, La découverte, 1996.

cription du quotidien des policiers, sur des entretiens réalisés avec eux et avec les autres acteurs qui sont en contact avec ceux-ci – élus, magistrats, partenaires institutionnels ou associatifs, et surtout usagers –, on est amené à sortir du manichéisme dominant dans ce domaine, et à intégrer dans le raisonnement les aspirations des uns et des autres, leurs divergences de vues, leurs incompréhensions. C'est dans cette perspective que nous nous inscrivons, cherchant à comprendre les mécanismes qui amènent aux crises, plutôt qu'à choisir un camp ou l'autre. Pour cela, il est indispensable de ne pas se soumettre *a priori* à la sympathie que peut susciter le policier avec lequel on passe une ou plusieurs journées, ou le jeune habitant d'une zone urbaine sensible qui se voit demander ses papiers plusieurs fois par jour. Plus exactement, il s'agit de s'inscrire dans la logique de chacun, mais sans prendre parti, c'est-à-dire en considérant comme toutes aussi fondées les opinions, envies et aversions des uns et autres. Cette position peut sembler surprenante, voire scandaleuse à certains, elle est pourtant le prix à payer pour déchiffrer ce qui se passe autour de nous. Elle demande d'autant plus d'efforts que des sujets tels que l'insécurité, la violence, l'agression invitent spontanément à une réaction de rejet et de condamnation. Notre objet n'est pas de nier le bien fondé de ces réactions ni de les encourager, mais de les expliquer en amont, et de mesurer leurs conséquences en aval. La prise en compte de toutes les opinions est un moyen non seulement de préserver une certaine neutralité, mais aussi de mesurer quels sont les effets induits par les policiers et leurs actions sur les divers publics auxquels ils ont affaire.

Tout cela passe, nous l'avons dit, par l'examen du quotidien des personnes concernées, et au premier chef des policiers. Une grande partie du travail d'analyse de

la police et de son organisation consiste à démythifier celles-ci, à les débarrasser de tous les fantasmes liés aux images de super héros et de toute-puissance de l'appareil policier pour en regarder les aspects les plus banals. Car, contre toute attente, le policier est, dans la plupart des cas, plus confronté à la routine et à la banalité qu'à l'action, même si cette banalité l'amène à côtoyer les situations les plus sinistres et même si le danger est présent dans cet univers. La sclérose bureaucratique guette tout autant les policiers que les guets-apens dans les impasses des zones urbaines sensibles, même si les conséquences à court terme sont moins douloureuses, du moins sur le plan physique. Pour la plupart d'entre eux, ces policiers ne sont ni des héros ni des monstres, et les plus héroïques ne se trouvent pas forcément dans les unités d'élite : il faut parfois plus de courage pour s'engager quotidiennement dans une patrouille pédestre au sein d'un ensemble d'immeuble connu pour son hostilité aux forces de l'ordre que pour intervenir, en nombre et bien équipé, face à un forcené isolé. Le danger se trouve souvent plus dans le dérapage inattendu d'un contrôle routier que dans les enquêtes judiciaires au long cours. La banalité est aussi celle du dérapage, du basculement dans la violence, non pas parce que cette violence est permanente, mais au contraire parce qu'elle peut émerger à tout moment, lorsque l'on ne s'y attend pas, au cours d'opérations quotidiennes habituellement sans danger.

L'opération de démythification³ de la police s'avère un exercice ardu parce que justement les mythes font partie de « la force » de la police. Ou du moins les policiers à tous les échelons, et surtout ceux qui les gèrent, sont persuadés que *la* puissance de la police *tient en partie*

3. J.-P. BRODEUR, « La police : mythes et réalités », *Criminologie*, 1984, 17 (1), p. 9-41.

*au mystère qui l'entoure et aux fantasmes qu'elle suscite. Fouché n'écrivait-il pas que la force de la police vient de ce que l'on ignore ses faiblesses ?*⁴ Le culte du secret auquel se heurtent tous les chercheurs sur ce sujet s'explique ainsi par cette réaction de défense et de protection. La police passe une partie de son temps à « faire croire » qu'elle est beaucoup plus puissante qu'elle ne l'est en réalité. Et à travers elle, les gouvernements tentent de signifier leur force par la maîtrise de cet instrument en apparence si puissant. Comme nous le verrons, ce caractère se manifeste aujourd'hui par un investissement considérable dans les opérations de communication. Il leur faut montrer qu'ils « tiennent » le terrain et qu'ils contrôlent la société. Dans ce cadre, les discours anti-police qui dénoncent la toute puissance policière font malgré eux le jeu de cette surestimation permanente de sa force.

Pour éviter de se retrouver « piégé » dans le discours officiel sur la police, il est alors indispensable de commencer par regarder les pratiques avant de se lancer dans des raisonnements sinon trop infondés parce que trop encombrés de ce mythe de la puissance. Débarrassée de tout vernis romantique, considérée comme un objet sociologique comme un autre, la police n'offre alors plus autant de mystère et de prise aux fantasmes : elle devient parfaitement abordable. Il est donc possible, et souhaitable, de « traiter » la police comme une entreprise humaine, non pas en laissant de côté ce qui fait son caractère exceptionnel, et notamment la confrontation à la violence, mais en n'oubliant pas que, malgré tout, elle reste une organisation constituée d'individus plus ou moins impliqués, qu'elle est soumise à des pressions budgétaires et à de la production de papier, qu'elle est tra-

4. J.-M. BERLIÈRE, « Entre pages blanches et légendes : un corps sans mémoire ? », *Pouvoirs*, 2002, 102, p. 5-15.

versée de contradictions, de tensions internes et de dysfonctionnements.

Les obstacles internes aux organisations policières

Les réflexions et analyses présentées ici se fondent sur une vingtaine d'année d'observations et d'interviews de centaines de policiers et de gendarmes dans leur environnement respectif, dans des secteurs géographiques aussi variés que les centres villes de grandes métropoles, les zones urbaines sensibles ou les villages isolés du monde rural. Toutes ces recherches ont eu pour but premier de comprendre les policiers et leurs actions, mais en faisant de même avec les acteurs qui étaient en contact avec eux tout comme avec ceux qui s'opposaient à eux. Ces recherches ont permis d'expliquer les conflits, les tensions et les haines, aussi bien que d'observer des situations beaucoup plus sereines. Elles ont constaté la pertinence de certaines réformes et l'inutilité de certaines autres. Elles ont également proposé des pistes d'amélioration. Mais, comme nous l'avons déjà dit, les gestionnaires politiques de la police et de la gendarmerie n'ont pas toujours bien accepté ce regard extérieur qui remettait en cause leur prestige de *manager* et leur sentiment de puissance associé à une maîtrise plus ou moins réelle de ces forces. Le simple fait d'évaluer des politiques de sécurité en observant leur traduction concrète sur le terrain est souvent insupportable pour eux. Loin de l'image rationnelle que cherchent à se donner les politiques publiques, celles-ci, en matière de sécurité, sont à l'évidence beaucoup plus souvent marquées par les idées reçues que par une quelconque stratégie logique et pensée. Même l'expérience des hommes de terrain que sont les policiers est trop souvent dénigrée, chez ces gestionnaires, au profit de théories fondées sur des *a priori* nombreux. Les vrais problèmes sont rarement abordés dans

les réunions officielles où beaucoup de hiérarques préfèrent réaffirmer leur autorité formelle plutôt que de répondre concrètement aux problèmes qui se posent dans la rue. Face à la pression engendrée par les impératifs de la communication institutionnelle, il leur faut annoncer des réponses tonitruantes, à la va-vite, sans chercher à comprendre la complexité des situations. Il faut agir, quitte à revenir en arrière quelques mois après. Or, nous le verrons, ce mode de gouvernement pseudo volontariste, s'il n'est pas intrinsèquement efficace, a cependant des conséquences non négligeables. Il participe à l'affaiblissement de la police et des policiers car ceux-ci, confrontés à un métier au quotidien souvent complexe et difficile, doivent en outre passer un temps non négligeable à gérer des directives venues « d'en haut » qui manquent parfois de réalisme. Contre toute attente, ce n'est pas le sociologue qui fait de la théorie dans ce cadre, mais bel et bien le responsable politique et son entourage. Il est vrai que ceux-ci ne sont pas toujours aidés par certains discours syndicaux qui s'attachent avant tout à conserver les avantages des plus anciens et à éviter de mettre à jour des dysfonctionnements parmi les plus évidents. Le corporatisme, très fort dans la police, qui connaît l'un des taux de syndicalisation les plus élevés, voire le plus élevé de tous les corps de fonctionnaires français, amène assez fréquemment à défendre des idées et des stratégies qui oublient les attentes de la population. Il permet de conforter le culte du secret, en évitant que « l'extérieur » ne se mêle des affaires internes. La police, de ce point de vue, ne constitue certes pas un modèle unique. De nombreuses autres administrations comme d'ailleurs des entreprises relevant du secteur privé acceptent mal le regard extérieur, en particulier celui des « clients ». Dans le cas de la police, ou dans celui de la gendarmerie, la nécessaire préservation

des mythes, notamment celui de la puissance, renforce cette tendance, ce qui participe de l'incompréhension et des fantasmes que développent les populations extérieures à l'égard des policiers. Ce corporatisme très fort, suscité à la fois par les conditions particulières du métier, mais aussi par une organisation qui génère elle-même une syndicalisation importante (ne serait-ce qu'à travers le jeu des mutations), participe au *statu quo*. Il conduit aussi à exonérer de leurs responsabilités des collègues qui ont dérapé, ce qui porte atteinte à l'image de l'ensemble de la profession. Parmi les mythes à préserver, celui de l'infailibilité des policiers est l'un de ceux qui se révèle le plus susceptible d'entraîner des effets pervers. Il offre aux policiers la possibilité de ne pas justifier certaines de leurs actions, de fuir l'échange avec l'utilisateur, ce qui est bien commode sur le court terme, mais beaucoup plus discutable et coûteux à plus longue échéance. La négation des dérapages, aussi rares soient-ils, participe de la mauvaise image qu'a la police dans certains secteurs.

De la conjonction de ces caractères exacerbés résultent des modes de fonctionnement où se mêlent préjugés et réalités, discours volontaristes et pratiques décalées, mythes et déconvenues. La pression médiatique et plus généralement l'attention que portent le public et ses élus aux questions de sécurité rendent encore plus complexe et plus fragile la position du policier. Car ce que nous allons montrer, c'est bien la fragilité des policiers et des gendarmes en action. Il ne s'agit pas d'un plaidoyer pour les forces de l'ordre, ni d'une plainte en leur défaveur. L'idée n'est pas non plus de dire que les policiers sont totalement démunis face à la criminalité, ce qui serait faux. Mais les observations et les analyses nous montrent que ces fonctionnaires, et en particulier ceux qui exercent les missions de sécurité publique, ne sont pas autant en position de force que ne le pensent l'imaginaire populaire

ou les discours politiques volontaristes et grandiloquents. Contre toute attente, les stratégies univoques et répressives très à la mode actuellement produisent souvent, comme nous le montrerons, des résultats inverses à ceux escomptés. En particulier, elles contribuent souvent à affaiblir encore davantage les policiers au quotidien, notamment parce qu'elles suscitent des incertitudes supplémentaires et des craintes pour ces professionnels. Les craintes qui les animent ne sont pas uniquement dues aux menaces physiques qui pèsent sur eux : elles sont aussi le produit de contraintes organisationnelles, de désresponsabilisation d'une partie de la chaîne hiérarchique, d'un manque de cohérence des politiques mises en œuvre, et surtout d'un manque de confiance au sein même des forces de police qui sont pour une grande part à l'origine du « malaise » policier actuel. Le policier se méfie parfois autant de sa hiérarchie que du jeune désœuvré qu'il a en face de lui, même si c'est dans des termes différents.

- 15

Comprendre pour agir

Si, nous le verrons, le diagnostic actuel que nous portons sur le fonctionnement de la police en France est assez noir, et invite à penser davantage à une stagnation – voire dans certains cas à une régression – plutôt qu'à un progrès continu, il ne faudrait pas en conclure à l'impossibilité d'une véritable transformation de la situation des policiers et à l'irréversibilité des rapports tendus entre la police et une partie de la population. Il serait à la fois inefficace et absurde d'adhérer à un discours fataliste, qui se retrouve chez de nombreux acteurs, du policier de base jusqu'à certains ministres de l'Intérieur, discours qui voudrait que la société s'enfonce de manière inéluctable vers de plus en plus de criminalité et d'anomie. Selon cette idée largement répandue mais jamais démontrée, ce

« déclin » des mœurs et du respect des règles justifierait le renforcement des pouvoirs dévolus à une police qui serait le « dernier rempart » de la démocratie. Loin de nous l'idée de nier l'existence de phénomènes délinquants de masse, ni de qualifier de fantasmes irrationnels les peurs exprimées par certains de nos concitoyens. Notre propos n'est pas ici d'entamer le débat déjà ancien sur la distinction entre insécurité réelle et sentiment d'insécurité. Mais il reste cependant important de souligner combien cette idée d'un déclin irrémédiable permet tout à la fois – et paradoxalement – de justifier la multiplication de lois facilitant l'action de police, et en même temps de dédouaner celle-ci de toute responsabilité dans l'accroissement de la délinquance, que cette augmentation soit réelle ou non. Plus ironiquement, alors que le gouvernement actuel se gargarise de résultats « extraordinaires » en matière de lutte contre la délinquance, il ne peut s'empêcher de faire voter de nouveaux textes, ou d'attribuer des moyens – légaux et matériels – toujours plus importants aux forces de police. Encore plus simplement, on pourrait dire que les responsables de la police s'autofélicitent quand la criminalité baisse, et s'en remettent aux évolutions « inéluctables » de l'anomie et de la crise de la société quand celle-ci augmente, ce qui leur permet d'éviter toutes les critiques sur le sens et les résultats de leur action. Bien entendu, nous reviendrons sur les éléments constitutifs du discours policier concernant l'accroissement de la délinquance, et plus généralement sur sa mesure. Mais au-delà des querelles de chiffres, il est important de relever que ce sentiment d'une dégradation continue de la situation n'est ni universel ni permanent au sein des forces de police.

En effet, il arrive parfois que l'on rencontre localement des professionnels, et des habitants de secteurs dits sensibles, qui expriment des sentiments contraires à ce

pessimisme généralisé. Ils insistent davantage sur les améliorations qu'ils ressentent. Bien entendu, ces appréciations positives ne sont pas dues au hasard : elles renvoient à des périodes bien précises et à des modes de fonctionnement particuliers. Certaines de nos enquêtes de terrain nous ont amenés à rencontrer ces situations privilégiées, qui ne tiennent pas du miracle. Elles nous poussent à réfléchir autrement à l'action des policiers et aux politiques en ce domaine, très souvent considérées par les professionnels eux-mêmes comme conduisant à des impasses. À côté des chiffres plus ou moins crédibles que nous assèment les responsables de ces politiques, il nous semble qu'existe un autre moyen pour évaluer la performance policière, en la reliant à l'état des relations policiers-citoyens. Plus concrètement, la *satisfaction du public en termes de service rendu par les policiers* dans les secteurs où l'on a le plus besoin d'eux apparaît comme un type d'indicateur très intéressant, d'autant que l'on peut montrer que l'amélioration de cette satisfaction du public va souvent de pair avec une amélioration du moral des policiers locaux, ou du moins de ceux qui s'investissent dans une relation plus intense avec les habitants de leur secteur.

Les sentiments qu'expriment les uns à l'égard des autres – les habitants à l'égard des policiers et vice versa – apparaissent donc comme des éléments essentiels pour comprendre les mécanismes qui conduisent soit à des situations globalement conflictuelles entre les policiers et leur environnement, soit au contraire à un apaisement des tensions. Évidemment, il serait illusoire de penser que seules les actions policières ont un impact sur la criminalité et sur l'état des relations sociales dans un secteur donné. Mais, à l'inverse, il serait tout aussi réducteur de croire que « l'ambiance » générale dans ce même lieu n'est pas du tout influencée par les modes de fonction-

nement policiers. Bien au contraire, ceux-ci participent, que les policiers le veuillent ou non, qu'ils en soient conscients ou non, à la construction d'une image de l'État et de l'action publique dans les territoires où ils interviennent. Ils sont même, dans certains secteurs, l'un des ultimes représentants de l'État : toute erreur de leur part fragilise alors la croyance qu'ont les citoyens dans la République.

Or, de multiples exemples, de nombreuses expériences, que ce soit en France ou à l'étranger, montrent que des changements de stratégies policières, à condition qu'elles soient accompagnées de véritables adhésions des personnels, amènent à des améliorations notables en termes d'ambiance dans les quartiers. Ces améliorations ne se mesurent pas forcément en baisse du taux de criminalité, ni en termes d'arrestations spectaculaires réussies. Elles s'expriment à travers les acteurs eux-mêmes, policiers et usagers, qui, dans le cadre de ces expériences « réussies », témoignent pour les premiers d'une plus grande satisfaction au travail, voire d'enthousiasme, et pour les seconds, d'une confiance accrue dans cette institution. Ici encore, il ne s'agit pas d'affirmations théoriques ou gratuites, ni de rêveries angéliques mais du résultat d'enquêtes de long cours sur le terrain. Si les politiques de sécurité et les stratégies policières débouchent parfois, voire souvent, sur des effets pervers et des cercles vicieux conduisant à des situations de plus en plus difficiles à vivre pour les uns et les autres, il arrive aussi que certaines amènent au contraire à des cercles vertueux, avec un apaisement général des tensions et des risques pour les policiers comme pour les habitants des secteurs sensibles.

Ces solutions résident rarement dans les grandes réformes et dans les effets d'annonces retentissants. À l'inverse de la vision jacobine, c'est souvent localement, à petite échelle, que se situent les innovations les plus

notables, et les transformations les plus efficaces. Mais le sommet de la pyramide policière est généralement réticent à considérer les choses sous cet angle, ce qui remet en cause l'image – le mythe – d'une force totalement soumise aux directives du sommet. Dans nombre de cas, non seulement la hiérarchie la plus élevée n'apporte pas les moyens qui permettent d'aider au développement de ces initiatives locales potentiellement très riches, mais de surcroît elle se trouve fréquemment en position de rejet de ce qu'elle considère comme des désordres ou des déviations par rapport aux directives venues d'en haut. Cette incapacité à susciter l'initiative, voire à la tolérer, constitue un point particulièrement intéressant pour comprendre ce qui se passe dans la police. Faute de maîtriser la production d'un appareil policier qui leur échappe en grande partie, la plupart des chefs de la police préfèrent renforcer leur contrôle sur leurs troupes, ou tenter de le faire, plutôt que de reconnaître l'autonomie dont disposent les policiers sur le terrain. On voit là l'impasse dans laquelle s'engagent presque toutes les réformes françaises : au lieu de s'appuyer sur la base, on cherche à l'encadrer de plus en plus pour la réformer. Les expériences montrent qu'un pari inverse produit pourtant des résultats bien plus riches. À condition de bénéficier d'un environnement institutionnel bienveillant, il est possible de faire progresser les pratiques des policiers dans un sens plus propice à leurs intérêts et à ceux de leurs administrés.

C'est ce que nous verrons au terme d'une démonstration que nous avons articulée en trois parties. La première dresse un bilan des relations police-population en France et montre comment a émergé le besoin d'une stratégie policière différente. La deuxième s'attarde sur les différentes expérimentations menées ces quinze dernières années, afin d'en tirer les enseignements. Enfin,

la dernière fait le point sur l'état actuel de ces relations avant de proposer des pistes pour une amélioration durable et pour sortir d'une situation vécue par beaucoup, policiers et citoyens, comme un état sinon de crise, du moins de tension extrême.

Par souci de ne pas complexifier un sujet déjà riche, nous n'aborderons ici que le cas de la Police nationale. L'analyse de la situation de la Gendarmerie demanderait un espace supplémentaire du fait de ses particularités.

-I-

La police et le public : un rendez-vous manqué ?

Dès que l'on confronte l'appareil policier aux attentes et aux commentaires de la population, il émerge un premier paradoxe : alors même que la police bénéficie en moyenne, et en tout cas dans les sondages, d'une bonne image auprès de nos concitoyens, elle cristallise en revanche les rancœurs dans de nombreux segments de la population. Les plus âgés se plaignent d'un manque de présence policière, et de l'insécurité qui en résulte. Les plus jeunes au contraire dénoncent l'insistance particulière dont fait preuve la police à leur rencontre, et qui confine parfois à du harcèlement selon eux. Toutes ces tensions sont exacerbées dans les quartiers qualifiés de Zones Urbaines Sensibles (ZUS), où les insatisfactions à l'égard des forces de l'ordre sont nombreuses et élevées, ce que ne révèlent pas des sondages réalisés à des échelles plus larges, mais que montrent très bien les enquêtes locales⁵. Il serait illusoire de penser que pour autant les campagnes sont épargnées. Si cela a été le cas pendant longtemps, l'examen de la situation dans les secteurs ruraux nous montre aujourd'hui des tendances tout aussi préoccupantes en matière de sentiment d'insécurité. Et les recherches que nous avons pu mener dans des secteurs

- 21

5. C. MOUHANNA, *Quel service pour quel Public ? Une tentative d'évaluation chiffrée de l'image de la Police dans la population face à la territorialisation*, CSO-IHESI, juillet 2000.

urbains plus « chics » et a priori plus tranquilles que les banlieues dites sensibles font émerger également des critiques nombreuses envers les policiers. À cette insatisfaction plus ou moins exprimée répond une animosité croissante des professionnels des forces de l'ordre qui, pour beaucoup d'entre eux, ne s'engagent qu'avec réticence dans les relations avec le public. Plus exactement, ils ressentent des sentiments mêlés : pitié et agacement envers les victimes, énervement et parfois incompréhension envers les auteurs de délits, et lassitude envers un métier qui semble sans but clair et sans fin.

22 -

Certes, en 2011-2012, l'insécurité ne semble pas préoccuper les habitants du territoire français dans les mêmes proportions que dix ans plus tôt. Certes, les chiffres annoncés à grand renfort de publicité par le Ministère de l'Intérieur semblent indiquer que tout s'achemine vers le mieux : la criminalité baisse, l'efficacité policière s'accroît. Mais cela ne signifie pas que les questions d'insécurité sont réglées, ni que la police a tellement bien rempli sa mission qu'elle peut désormais sans inquiétude voir ses effectifs se réduire, comme c'est le cas aujourd'hui. Bien au contraire, les observations locales montrent que les tensions restent vives, et qu'elles se sont même accrues depuis le début des années 2000. Les émeutes d'octobre-novembre 2005, quelle que soit l'opinion que l'on porte sur leur déroulement, témoignent indiscutablement d'une rupture entre police et populations dans les quartiers dits sensibles. Les policiers eux-mêmes sont assez désemparés face à l'évolution de ces secteurs qu'ils avouent maîtriser de moins en moins. Comment en est-on arrivé là ?