

ÉTUDE

# De **Police** à **Polis**

**Refonder le lien entre  
forces de l'ordre et population  
en France**

- \_ Gustav Fiere
- \_ Jérôme Giusti
- \_ Dominique Raimbourg

**Gustav Fiere** est expert associé  
à la Fondation Jean-Jaurès.

**Jérôme Giusti** est avocat au barreau  
de Paris et président de l'association  
Droits d'urgence. Il codirige, avec  
Dominique Raimbourg, l'Observatoire  
Thémis - Justice et sécurité de  
la Fondation Jean-Jaurès.

**Dominique Raimbourg** a été député de  
Loire-Atlantique (2001-2002 ; 2007-2017),  
président de la commission des lois de  
l'Assemblée nationale (2016-2017), et est  
co-fondateur de « La Loi pour tous - Tous pour  
la Loi ». Il codirige, avec Jérôme Giusti,  
l'Observatoire Thémis - Justice et sécurité  
de la Fondation Jean-Jaurès.

# Introduction

La mort de George Floyd et les manifestations massives y succédant aux États-Unis – en pleine crise du coronavirus – ont imposé un débat mondial sur les violences policières durant l'été 2020. La France n'a pas échappé à cette polémique avec notamment l'organisation d'une manifestation réclamant justice pour les victimes de bavures policières devant le tribunal de Paris, le 2 juin 2020.

Il existe pourtant sur le plan sécuritaire des différences importantes entre les États-Unis et la France : le nombre d'interventions policières mortelles est bien plus élevé outre-Atlantique que dans l'Hexagone, le port d'armes par les citoyens y est à la fois autorisé et largement répandu et la police y est exposée à des risques autrement plus importants qu'en France. À populations égales, la létalité des interventions policières par arme à feu est environ quinze à vingt-cinq fois plus élevée aux États-Unis qu'en Allemagne ou en France<sup>1</sup>.

Si l'on compare l'ampleur des violences recensées de part et d'autre de l'Atlantique dans les quartiers similairement défavorisés que sont la Seine-Saint-Denis et le Bronx, à New York, les différences sont également flagrantes. En 2015, Ruben Diaz, sénateur de l'État de New York, félicitait ainsi le Bronx pour avoir réussi à rester pour la deuxième année consécutive sous le seuil des 100 meurtres commis en une année (80 personnes avaient été tuées en 2013 et 91 en 2014)<sup>2</sup>. Avec une population équivalente à celle du Bronx, soit 1,5 million d'habitants, la Seine-Saint-Denis a quant à elle enregistré une moyenne annuelle de 26 meurtres entre 2007 et 2013.

De surcroît, la police américaine est structurellement différente du modèle français. Là où les États-Unis

fonctionnent avec une multitude de polices locales<sup>3</sup> dépendant d'un comté ou d'une ville, les forces de l'ordre françaises se partagent pour leur part entre les services de police nationale et municipale, auxquelles s'adjoint la gendarmerie nationale.

La France a, par ailleurs, été l'un des premiers pays à entreprendre la professionnalisation de ses forces de sécurité, la police française se targuant même d'avoir ouvert dès 1883 la première école de police au monde. Le second particularisme français est d'avoir des forces de l'ordre majoritairement nationales placées sous l'autorité d'un préfet, et ce depuis la réforme de ce corps d'État entreprise en 1941 sous le régime de Vichy. Depuis 2009, les forces de sécurité rattachées au ministère de l'Intérieur comprennent également la force armée de la gendarmerie, chargée à la fois de missions de police dans les secteurs ruraux et périurbains et de missions de police judiciaire sur l'ensemble du territoire.

Malgré ces différences notables, la recherche universitaire américaine, plus dense et plus récente que la nôtre, est susceptible d'apporter une réelle valeur ajoutée à la réflexion académique hexagonale sur les enjeux des politiques de sécurité publiques françaises.

Ce croisement des analyses est rendu d'autant plus nécessaire que les forces de l'ordre françaises et américaines ont désormais en commun d'être devenues les cibles récurrentes de vigoureuses critiques visant à la fois des pratiques inappropriées à l'encontre de certaines catégories de la population et des actes de violence injustifiés ou disproportionnés dans la pratique de leurs missions. Comme l'illustre la mobilisation internationale observée à l'été 2020 à la suite du décès de George Floyd au cours d'un contrôle

1. Fabien Jobard, « L'usage de la force par la police », dans Maurine Cusson, Étienne Blais, Olivier Ribaux et Michel Max Raynaud (dir.), *Nouveau traité de sécurité, Sécurité intérieure et sécurité urbaine*, Montréal, Hurtubise, 2019, pp. 390-401.

2. Yohann Le Moigne, Gregory Smithsimon et Alex Schafran, « Ni la race ni le 9-3 ne sont ce que nous croyons qu'ils sont », *Hérodote*, vol. 162, n° 3, 2016, pp. 99-124.

3. Sur environ 800 000 « officiers », seuls 130 000 rendent des comptes aux administrations fédérales.

policier, la contestation sociale contre les dérives des pratiques policières se fait ainsi de plus en plus vive de part et d'autre de l'Atlantique.

Les débats que ces événements suscitent et justifient sont nécessaires, mais souvent difficiles à mener. En France, il est ainsi peu aisé de discuter sereinement du rôle que la police doit jouer dans la société tant les avis sont tranchés et les postures caricaturales. Là où certains défendent immanquablement l'institution policière face à la moindre critique, vantant son professionnalisme et ne reconnaissant la présence de quelques brebis galeuses que pour mieux défendre l'idée d'une exception qui confirmerait la règle ; d'autres l'accusent sans nuance de pratiquer et de perpétuer un racisme systémique et de servir aveuglément et violemment les intérêts d'un État néolibéral. Par-delà le déni des uns et les outrances des autres, la réalité est pourtant indéniable : la police française est objectivement mal en point. En retard sur ses homologues européennes dans tous les classements internationaux, elle aurait tout à gagner à être réformée.

Aujourd'hui circonscrite à un soutien inconditionnel aux forces de l'ordre mal nuancé de quelques critiques ponctuelles et éphémères en réaction aux exactions les plus médiatisées, la parole politique sur le sujet doit gagner en consistance. Pour aller au-delà des postures dogmatiques, corporatistes et démagogiques qui paralysent de part et d'autre du champ politique la réflexion et le progrès, il paraît aujourd'hui essentiel de créer les conditions d'un débat dépassionné, factuel et réfléchi sur l'état des relations entre l'ensemble des composantes de la population française et sa police au quotidien.

Pour comprendre les enjeux et les difficultés du débat français sur la sécurité intérieure, il faut au préalable remonter à ses origines et revenir sur les précédentes grandes réformes des forces de sécurité d'un pays qui voue en réalité un intérêt relativement récent à la question de l'efficacité de sa police.

Le dernier quart du XX<sup>e</sup> siècle a vu émerger en France une contestation grandissante de la part des mouvements sociaux et des quartiers populaires contre une police dénoncée comme trop répressive et interventionniste. Des tentatives de réflexion débutent dans les années 1970 et avec le rapport Peyrefitte (1977) apparaît l'enjeu qui façonne et structure encore aujourd'hui le débat français sur la question : le sentiment d'insécurité.

À l'image de la police de proximité instaurée sous le gouvernement Jospin, les réponses politiques visant à rapprocher la police et la population ont rapidement été perçues comme des échecs. Encouragée par l'arrivée en 2002 de Nicolas Sarkozy au ministère de l'Intérieur puis par son mandat présidentiel, la police s'est progressivement montrée de moins en moins encline à accepter l'idée d'une réforme structurelle de ses pratiques et de son organisation qui aurait eu pour but de favoriser une plus grande écoute de la population. Au cours des années 2000, l'appareil sécuritaire français a continué, au contraire, à développer une culture de l'intervention, voire de la répression, dans les quartiers les plus défavorisés du territoire.

D'une part, à cause de la difficulté d'un travail quotidien simultanément fait de tâches indues, de sur-sollicitation et de sentiment de perte d'autorité et, d'autre part, en réaction à l'intensification des critiques à l'égard de leur profession, une indéfectible solidarité entre policiers s'est formée au cours de cette période. Telle une sorte de deuxième grande muette, la police française s'est progressivement refermée sur elle-même et ses certitudes, choisissant systématiquement de faire corps autour de ses membres.

Cette omerta a toutefois été récemment brisée par les prises de position publiques de plusieurs policiers soucieux de dénoncer l'absence de sanctions à l'égard de certains de leurs collègues s'étant rendus coupables de pratiques discriminantes et excessivement violentes. Aidés par la médiatisation de certaines affaires et la remise en question de la doctrine française de maintien de l'ordre à la suite des dérapages constatés au cours de la séquence des « gilets jaunes », ces témoignages contraignent aujourd'hui les responsables politiques à proposer un changement de paradigme de la sécurité intérieure française.

Pour le gouvernement, le défi est de taille : allier soutien aux forces de sécurité et, « en même temps », assurer la transition structurelle de ces dernières vers un nouveau modèle de police adapté au XXI<sup>e</sup> siècle, avec des forces de sécurité plus à l'écoute des besoins locaux, attentive aux évolutions de la société, adaptée à la transition numérique et prenant en compte l'émergence de la sécurité privée. Les forces de l'ordre doivent pouvoir s'habituer à servir les citoyens, être proches d'eux et leur rendre des comptes. Parvenir, *in fine*, à un esprit de *Polis*, c'est-à-dire que la

police ne soit pas seulement une organisation administrative chargée de maintenir l'ordre mais tende à entretenir une relation équilibrée avec la population qu'elle est censée servir et constituer, avec elle, une structure humaine et sociale. Au travers de ces réformes, c'est un enjeu fondamental pour la sécurité des Français et la cohésion nationale qui se jouera : réconcilier les forces de l'ordre et la population.



# L'apparition de l'enjeu politique de la sécurité intérieure et des difficultés d'y apporter une réponse adaptée

La sécurité au quotidien des Français est longtemps demeurée un enjeu de second plan pour la police nationale. En effet, cette dernière a d'abord privilégié les activités de protection de l'État, d'antiterrorisme, de renseignement et de maintien de l'ordre. Comme le note en 1982 la commission des maires sur la sécurité, ce choix était loin d'être dénué de sens : entre les troubles liés à la guerre d'Algérie, les « événements » de Mai 1968, l'émergence d'Action directe et de plusieurs autres groupuscules politiques violents, l'activité subversive et terroriste des indépendantistes corses et basques ou encore la menace du grand banditisme dans le sillage de Jacques Mesrine, la police française était, en effet, déjà lourdement sollicitée<sup>4</sup>.

La première grande étude publique portant sur la sécurité du quotidien date de 1977 et de la publication de *Réponses à la violence*, un rapport signé par Alain Peyrefitte juste avant qu'il ne devienne garde des sceaux. La rédaction de ce rapport rassemble à l'époque responsables politiques, philosophes, sociologues et urbanistes. Contrairement à ce qui pouvait alors se pratiquer dans l'espace académique anglo-saxon, la recherche française n'avait pas encore pu réellement se pencher sur le sujet, notamment en raison des réticences de l'institution policière à donner accès au terrain et aux archives<sup>5</sup>.

Ce rapport traite de front tous les thèmes qui s'installeront progressivement au cœur du débat politique au cours des décennies suivantes : le sentiment d'insécurité, la répression de la délinquance ou encore l'évolution des fonctions du policier. D'un point de vue pragmatique, il se veut être une réponse à la radicalisation des mouvements sociaux et, plus largement, à la violence qui semble alors devenir un nouveau sujet d'inquiétude déterminant pour les Français. Preuve de cette préoccupation, le terme « violence » apparaît ainsi 569 fois en 193 pages dans le rapport et englobe selon lui « toute atteinte illégitime (ou perçue comme telle) aux libertés que la société, explicitement ou tacitement, reconnaît à ses membres »<sup>6</sup>.

Si l'insécurité commence à être étudiée par l'État au début des années 1980, les enquêtes de l'époque montrent que ce sujet est alors déjà devenu une des premières préoccupations des Français<sup>7</sup>. Le sentiment d'insécurité fait son apparition et son traitement politique et médiatique également. Ce dernier introduit donc la question de la délinquance au cœur du jeu politique et provoque ainsi une véritable rupture séparant crime et préoccupation pour le crime. Il devient dès lors une réalité objective amenée à être saisie de façon subjective par les responsables politiques.

4. *Rapport de la commission des maires sur la sécurité*, 1982, pp. 83-84.

5. Jean-Marc Berlière, « Histoire de la police, Quelques réflexions sur l'historiographie française », *Criminocorpus*, 1<sup>er</sup> janvier 2008.

6. Nicolas Bourgoïn, « Du Rapport Peyrefitte au Rapport Bauer, Ou comment la question sociale a été reformulée en question pénale », dans Nicolas Bourgoïn (dir), *La Révolution sécuritaire (1976-2012)*, Nîmes, Champ social, 2013, pp. 33-88.

7. Emmanuel Didier, « Mesurer la délinquance en France depuis 1970, Entre expertise et publicité », *Ethnologie française*, vol. 45, n° 1, 2015, pp. 109-121.

Selon Nicolas Bourgoïn, sociologue, l'irruption de ce thème dans le débat public marque « l'acte inaugural d'une révolution sécuritaire »<sup>8</sup>. Cette nouvelle préoccupation politique est à l'origine de nombreuses lois se succédant dans les décennies suivantes, chaque fois teintées de l'orientation politique des différents responsables au pouvoir.

C'est dans ce contexte qu'est également produite la première enquête par sondage portant sur la sécurité et les forces de l'ordre en France. Ce sondage aborde le fait d'être victime, les attentes vis-à-vis de la police et la perception de son efficacité. La question suivante est posée : « En France, la police est-elle, selon vous, efficace ou pas efficace ? » En novembre 1975, 62 % des sondés répondent « efficace ». En utilisant exactement la même formulation en 2012, l'Institut français d'opinion publique (Ifop) obtient seulement 50% de réponses allant dans ce sens.

D'autres enquêtes et indicateurs récoltés par le politologue spécialiste de la délinquance et de la police, Sebastian Roché, montrent que le niveau moyen de confiance déclaré par les Français depuis 1985 est, au mieux, stable et, plus probablement, en baisse. De ce fait, aucun signe d'amélioration n'est visible. Reconnaissons toutefois que ces sondages restent trop généraux pour saisir concrètement le ressenti et les préoccupations des différentes classes de la population française dans le temps. Aussi, plongeons-nous dans le détail des réformes de la sécurité intérieure en France et leurs conséquences sur le lien entre police et population, du rapport Peyrefitte à nos jours.

## L'enjeu rapidement incontournable de la sécurité quotidienne

Le rapport Peyrefitte s'intéresse à plusieurs des facteurs potentiellement déterminants de l'insécurité. Il

remet notamment en cause les politiques sociales du logement et de l'habitat collectif en vigueur à l'époque et souligne, par exemple, la corrélation observée entre le nombre d'étages d'un immeuble et le taux de criminalité qui y est constaté : au-delà de six étages, celui-ci augmente nettement. Faisant écho aux critiques encore émises aujourd'hui par de nombreux commentateurs, le rapport dénonce également le rôle d'une certaine forme de laxisme judiciaire, illustrée par des réductions de peines et des libérations conditionnelles jugées trop fréquentes.

Fort de ce constat, il y est préconisé d'augmenter les effectifs de la police et de la gendarmerie et de renforcer leurs moyens. Les peines encourues ne faisant manifestement pas suffisamment peur aux délinquants, il s'agirait donc de les aggraver.

Nonobstant, le rapport reconnaît qu'une plus grande proximité entre les unités de police et les citoyens est nécessaire. Pour ce faire, son auteur propose d'instituer dans les villes des « petits postes de quartier » plutôt que des « maisons de police » centrales, selon la méthode dite « de l'ilotage ». Pourtant, cette pratique ne fera l'objet que de quelques rares expérimentations dans un nombre limité de grandes villes durant les années 1970 et demeurera une pratique marginale au sein de la police nationale tout au long de cette décennie<sup>9</sup>.

Devenu garde des sceaux en 1977, Alain Peyrefitte choisira finalement de défendre une vision différente de celle de l'ilotage. Votée le 2 février 1981 dans un contexte marqué par une vague d'attentats<sup>10</sup>, la loi dite de « sécurité et liberté » permet d'étendre les prérogatives de la police et de la gendarmerie en matière de contrôles d'identité et de flagrants délits, de réprimer plus sévèrement les actes de violence les plus graves envers les personnes et les biens, de modifier les conditions de la récidive, de limiter les effets des circonstances atténuantes et, enfin, de durcir les conditions d'octroi du sursis. Accusée par l'opposition socialiste d'être liberticide, cette loi sera finalement partiellement abrogée en 1983 sous la présidence de François Mitterrand qui en conservera cependant certaines avancées sur les droits des victimes<sup>11</sup>.

8. Nicolas Bourgoïn, « Du Rapport Peyrefitte au Rapport Bauer, Ou comment la question sociale a été reformulée en question pénale », *op. cit.*, p. 33.

9. Sebastian Roché, *Le Frisson de l'émeute, Violences urbaines et banlieues*, Paris, Seuil, 2006, pp. 203-206.

10. Thomas Snégaroff, « Liberté vs Sécurité, Quand la France a fait le choix de la sécurité (1976-1982) », France info, 12 janvier 2015.

11. Bertrand Le Gendre, « Le changement d'orientation de la politique pénale M. Léauté : la société a des devoirs à l'égard des délinquants », *Le Monde*, 11 juillet 1981.



Le mandat de Robert Badinter à la tête du ministère de la Justice (1981-1986) donne néanmoins lieu à de nouvelles réformes du système de sécurité français. Celles-ci sont, cette fois-ci, marquées par une vision davantage orientée vers la prévention que la répression, à l'image de la plus célèbre d'entre elles : l'abolition de la peine de mort votée en 1981.

Le nouveau garde des sceaux souhaite alors rompre avec le tout-carcéral en proposant des alternatives aux courtes peines et des limites à la détention provisoire. À partir de 1981, les citoyens français condamnés par la justice peuvent ainsi saisir la Cour européenne des droits de l'homme ou encore éviter la prison *via* les peines alternatives et la création des travaux d'intérêt général (TIG) en 1983.

Le premier gouvernement socialiste de la V<sup>e</sup> République désire également à l'époque assurer un meilleur encadrement du travail des forces de sécurité, notamment au travers de la création en 1983 d'une charte de la formation de la police nationale, puis *via* la promulgation d'un « code de déontologie » destiné à encadrer le travail de la police à partir de 1986.

Avec l'action de Gaston Defferre à la tête du ministère de l'Intérieur et de la décentralisation, la décennie 1980 est, par ailleurs, marquée par une nouvelle ambition de décentralisation de la part de l'État et du gouvernement. Parallèlement, les nombreuses tensions économiques de l'époque (chômage, inflation, baisse de la croissance) et les émeutes urbaines de l'été 1981 dans les quartiers les plus défavorisés de la banlieue lyonnaise forcent la gauche à réagir sur le plan sécuritaire.

Une commission nationale pour le développement social des quartiers est alors créée afin de freiner la « ghettoïsation » des quartiers défavorisés et des zones d'éducation prioritaires (ZEP) sont mises en place pour tenter d'enrayer l'échec scolaire. La commission des maires sur la sécurité est instaurée le 28 mai 1982 pour réfléchir à la question des violences urbaines, en analyser les causes et faire des propositions pour les prévenir. Cinq années seulement après le rapport Peyrefitte, une nouvelle commission est donc mise en place, cette fois pour préconiser une nouvelle coopération entre l'État et les collectivités territoriales. Ce projet conduira no-

tamment en 1983 au lancement de la mission Banlieue 1989 afin de rénover les quartiers défavorisés.

Comme le rapport Peyrefitte, le rapport de 1982 présidé par Gilbert Bonnemaïson plaidera d'abord pour un perfectionnement de l'appareil comptable de la délinquance et une décentralisation sur les questions de sécurité intérieure pour s'adapter au mieux aux demandes locales. Il y est notamment décidé d'associer les maires à l'élaboration des politiques répressives, de développer l'ilotage, de redéployer des effectifs de policiers et, enfin, de réorienter les missions de la police en faveur de l'accueil et du service au public. C'est la même politique de contrôle des quartiers sensibles *via* le développement social qui sera poursuivie sous le second septennat de François Mitterrand au travers de nouvelles politiques du logement, une promotion de la vie associative dans les quartiers et l'augmentation des aides à l'éducation accordées aux familles.

Cette approche est cependant remise en cause par les violentes émeutes urbaines déclenchées à Vaulx-en-Velin au début des années 1990 en réaction à la mort de Thomas Claudio, un jeune homme renversé par une voiture de police. Très médiatisées, elles donnent à l'opposition de droite l'occasion d'attaquer la politique de la ville menée par le gouvernement socialiste dans cette ville de la périphérie de Lyon qui faisait en effet partie des quartiers mis en valeur dans le projet Banlieue 1989<sup>12</sup>.

En réaction, le gouvernement décide alors d'une reprise en main par l'État et recentralise le traitement de l'insécurité avec la création en 1990 d'un ministère de la Ville. S'y ajoute un volet sécuritaire au travers de la mise en place des brigades régionales d'enquête et de coordination (BREC), affectées à partir de 1991 à la lutte contre les bandes organisées dans les quartiers populaires.

Entre-temps, un nouvel organisme d'État chargé de réfléchir aux questions de sécurité est créé, l'Institut des hautes études sur la sécurité intérieure (IHESI). Le sociologue Laurent Bonelli, spécialiste des questions de sécurité urbaine, souligne que la thématique des recherches à l'IHESI reflète l'évolution des orientations politiques des gouvernements en place. De 1993 à 1997, les sujets sont ainsi plus nettement

12. Laurent Burlet, « 20 ans après les émeutes à Vaulx-en-Velin, hommage à Thomas Claudio », *Lyon Capitale*, 7 octobre 2010.

sécuritaires sous l'égide des gouvernements Balladur et Juppé, mettant *de facto* en avant une vision policière des questions sécuritaires, avec une explication souvent essentialiste de la délinquance. Après la défaite de la droite aux législatives de 1997, la gauche plurielle choisit de se saisir de l'enjeu sécuritaire français et en fait, après l'emploi, sa seconde priorité. Sous le gouvernement Jospin au pouvoir de 1997 à 2002, des approches différentes de la seule perspective policière tentent donc de ne pas limiter le délinquant à son acte, mais également de s'intéresser à son origine sociale et à son état psychologique. Ce tournant sécuritaire est soutenu majoritairement par les « républicains » de gauche emmenés par Jean-Pierre Chevènement. C'est d'ailleurs ce dernier qui mettra en place la police de proximité, une expérience de « *community policing* » à la française qui ne fera pas long feu.

## En 1997, la police de proximité, une tentative d'innovation politique mise en échec

Le principe d'une police de proximité est présenté pour la première fois au cours d'un colloque intitulé « Des villes sûres pour des citoyens libres » et organisé à Villepinte les 24 et 25 octobre 1997 sous l'égide de Jean-Pierre Chevènement, Bruno Le Roux, Philippe Barret ou encore Alain Bauer.

Il repose sur l'idée que la sécurité ne peut être garantie sans qu'une attention toute particulière ne soit portée au lien de confiance entre la population et les forces de l'ordre. Dans cette approche, la police doit être perçue comme un service public parmi tous les autres assurés par l'État. De fait, l'accent n'est ici pas mis sur la défense des institutions ou le maintien de l'ordre, mais plutôt sur le service à la population et sur la réponse efficace aux demandes locales de sécurité.

Cette nouvelle doctrine de l'emploi des forces de l'ordre s'axe autour d'une coopération avec les collectivités territoriales *via* des contrats locaux de sécurité. Ces derniers sont d'abord chargés d'établir un diagnostic de sécurité, puis de développer des initiatives

conjointes avec d'autres acteurs locaux, qu'il s'agisse des élus, des services judiciaires, des bailleurs sociaux ou encore des entreprises de transport.

Il s'agit donc également de développer de nouvelles techniques de travail reposant sur trois grands principes : la prévention des troubles publics, un contact permanent avec la population et la coopération active avec tous les acteurs de la vie sociale susceptibles de contribuer à l'effort de sécurité.

Concrètement, la police de proximité divise les forces de sécurité en deux services. D'un côté, le service général conserve les missions traditionnelles de voie publique telles que les patrouilles en véhicule et la réponse aux appels du 17. De l'autre, la nouvelle unité de secteur se voit attribuer des missions de proximité telles que les patrouilles pédestres, les contacts avec la population ou encore la prévention et la résolution des problèmes de quartier. Les postes de police de proximité décentralisés ont pour fonction de réorienter l'action de la police vers la petite et moyenne délinquance, principale cause du sentiment d'insécurité, tout en améliorant l'image de la police grâce à un contact quotidien avec la population.

Cette innovation politique est d'abord expérimentée à partir du printemps 1999 dans cinq circonscriptions pilotes (Nîmes, Châteauroux, Les Ulis, Garges-lès-Gonesse et Beauvais), puis progressivement étendue dans toute la France jusqu'en juin 2001.

En octobre 2001, de nouvelles propositions sont présentées à l'occasion des Assises nationales du Parti socialiste sur la sécurité. Elles mettent de nouveau l'accent sur la prévention de la délinquance et sur l'importance d'agir en amont des comportements violents en ciblant le plus tôt possible les « jeunes en difficulté » au travers d'un « dépistage systématique des troubles du comportement des enfants ainsi que des difficultés familiales et sociales dès l'école primaire ». Ses concepteurs placent alors l'Éducation nationale au cœur de cette stratégie, notamment *via* la mise en place d'internats pédagogiques renforcés à partir du CM2 pour les élèves en situation de rupture et une étroite collaboration avec les parents et les services sociaux pour repérer les situations de rupture éducative précoce.

Marquées par une campagne fortement axée autour du thème de l'insécurité du quotidien, les élections présidentielles et législatives de 2002 signent un échec historique pour la gauche et mettent un terme

à la fois à la police de proximité et à la philosophie qui l'accompagnait. Conjugée à l'arrivée de Nicolas Sarkozy au ministère de l'Intérieur, cette défaite du Parti socialiste marque un sérieux coup d'arrêt pour une approche qui, entre le manque d'adhésion d'une grande partie des policiers de terrain, l'application trop précipitée et l'inefficacité à lutter contre l'insécurité, n'a pas eu le temps de devenir aussi incontournable que ne l'est devenu le « *community policing* » aux États-Unis. S'appuyant sur la hausse continue de la délinquance constatée au cours des années Jospin (+ 5,5 % en 2000 et + 8 % en 2001), la droite de retour au pouvoir met un terme à l'expérience de la police de proximité, désormais remplacée par la culture du résultat.

## Vers une logique répressive des forces de sécurité

Après une élection présidentielle marquée par la présence de l'extrême droite au second tour pour la première fois de l'histoire de la V<sup>e</sup> République, la droite de retour au pouvoir oriente rapidement sa politique de sécurité vers une évaluation statistique de l'action des forces de sécurité et de l'activité judiciaire. Jugée laxiste et utopique, l'approche préventive et partenariale cède la place à la patrouille et à l'interpellation. Influencé par Rudy Giuliani et la politique menée au cours de son mandat à la tête de la mairie de New York, le ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy entérine la culture du résultat pour la décennie à venir.

Jusqu'à-là annuelles, l'évaluation et la publication des statistiques policières deviennent mensuelles. Les forces de l'ordre reçoivent des objectifs chiffrés d'une précision parfois déconcertante, à l'image de certaines demandes visant à répertorier spécifiquement les délinquants originaires des pays de l'Est<sup>13</sup>.

La préfecture de police de Paris décide à cette occasion d'employer CompStat, un dispositif d'évaluation

new-yorkais supposé capable d'enregistrer en temps réel les délits et donc de permettre un déploiement en temps réel des effectifs policiers en fonction des besoins<sup>14</sup>.

La culture du résultat implique de donner la priorité au travail de recherche et d'investigation. Les faits ne doivent pas seulement être constatés, mais systématiquement élucidés. L'objectif final est « d'aboutir à des arrestations plus nombreuses de délinquants afin de permettre leur déferrement à l'autorité judiciaire<sup>15</sup> ».

Dans ce système, la police de proximité est délaissée au profit des unités de police qui, à l'image de la brigade anti-criminalité (BAC), sont spécialisées dans l'intervention et le maintien de l'ordre<sup>16</sup>. La mise en place à partir d'avril 2008 des unités territoriales de quartier (UTeQ), des unités sectorisées sur des quartiers difficiles travaillant en pédestre et composées de policiers expérimentés spécialement formés, aurait pu laisser croire à un retour d'une doctrine plus attentive à la qualité du lien entre la police et la population.

Mais, à l'image de la stratégie de l'ilotage développée au temps du rapport Peyrefitte, les UTeQ ne seront que partiellement déployées au sein du territoire et ne suffiront pas à changer durablement l'image de la police auprès de la population<sup>17</sup>.

Comme l'illustre l'apparition en 2002 des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), les maires sont, pour leur part, de plus en plus inclus dans les décisions relevant de l'ordre public dans leur commune. De la même façon, la police municipale se voit également attribuer de nouvelles prérogatives à la suite du vote d'une nouvelle loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI).

Au-delà de cette dernière, la reprise en main de la droite sur les affaires sécuritaires entre 2002 et 2012 donne lieu à une véritable inflation législative : en deux quinquennats, ce sont pas moins de 61 lois sécuritaires qui sont votées pour modifier le code pénal et le code de procédure pénale.

13. Laurent Mucchielli, « La fabrique politique des statistiques de police : trois études de cas », *Délinquance, justice et autres questions de société*, février 2011.

14. Emmanuel Didier, « "Compstat" à Paris : initiative et mise en responsabilité policière », *Champ pénal*, vol. VIII, 2011.

15. « Adaptation de l'action des services territoriaux de la sécurité publique au renforcement de la lutte contre les violences urbaines et la délinquance », Circulaire du 24 octobre 2002, p.1.

16. Alice Géraud, « BAC : les flics mis en examen », *Libération*, 18 novembre 2011.

17. Isabelle Mandraud, « Coup d'arrêt au déploiement de la police "de proximité" voulue par M. Sarkozy », *Le Monde*, 17 décembre 2009.

Promesse de campagne de Nicolas Sarkozy, les peines planchers font ainsi leur apparition avec la loi du 10 août 2007. Elle instaure des peines minimales en cas de récidive de crimes et de délits, que leurs perpétrateurs soient majeurs ou mineurs. On observe donc à l'époque un lien consubstantiel entre une stratégie policière interventionniste, concentrée sur les résultats, et une justice répressive, orientée vers le tout-carcéral.

Cette période s'accompagne d'une contestation singulière des forces de l'ordre dans les quartiers les plus défavorisés de France. Celle-ci atteint son paroxysme avec les émeutes urbaines d'octobre et novembre 2005. Étendues sur tout le territoire français, ces dernières dépassent toutes les émeutes urbaines précédentes – et suivantes – en intensité et en durée, donnant même lieu à des tirs à balles réelles contre la police dans les banlieues de presque toutes les grandes villes de France.

Elles débutent en réaction aux décès de deux adolescents, Zyed Benna et Bouna Traoré, mortellement électrocutés par le transformateur EDF dans lequel ils s'étaient réfugiés pour échapper à un contrôle de police, et se diffusent en Île-de-France puis au reste du pays après qu'une grenade lacrymogène a été tirée involontairement par les forces de l'ordre à l'entrée d'un lieu de culte musulman<sup>18</sup>.

Selon les relevés partiels des profils réalisés par certaines directions départementales de la police, les émeutiers sont, comme les deux victimes à l'origine de leur colère, essentiellement issus des minorités et, d'après une étude de Laurent Mucchielli<sup>19</sup>, leurs actions sont motivées par deux griefs à l'encontre de la police : leur absence d'excuses suite à la mort des deux adolescents et leur tir de grenade lacrymogène à proximité d'une mosquée.

Au-delà de ces événements, les émeutiers manifestent alors plus globalement un rejet de l'autorité publique et de la police dans son ensemble, motivé par l'accumulation de frustrations<sup>20</sup> nées des contrôles

systématiques qu'ils subissent et des méthodes policières jugées partiales et humiliantes à leur rencontre.

L'ordre public repose en principe sur un compromis tacite entre le pouvoir, qui revendique et exerce sa légitimité à l'assurer, et le public qui l'accepte ou, au contraire, la refuse. L'émeute constitue donc le signe d'une contestation radicale de la légitimité de ce pouvoir. Elle est le fruit d'une remise en cause profonde et ancienne de l'autorité publique qui, faute d'écoute, finit par s'exprimer au travers d'une soudaine explosion de violence collective.

Souligner que le discours sécuritaire tenu à l'époque ne s'inscrit pas dans une démarche d'écoute relève de l'euphémisme. En 2005, la politique gouvernementale sur le sujet est résumée d'une formule par Nicolas Sarkozy : « On va nettoyer la cité au Kärcher<sup>21</sup>. »

Devenu entre-temps chef de l'État, il confirmera cette conception martiale des rapports police-population à l'occasion de son discours de Grenoble. Prononcé le 30 juillet 2010<sup>22</sup>, il illustre l'étendue du chemin parcouru depuis les années 1970 par la classe politique française dans son ensemble sur les questions sécuritaires. Nicolas Sarkozy y déclare la guerre aux délinquants, aux trafiquants et signe ainsi son orientation vers le tout-répressif par son rejet catégorique de « l'excuse sociologique » et son refus de considérer l'option d'une politique privilégiant la prévention à l'intervention : « Qui peut penser que ce sont quelques îlotiers supplémentaires qui permettront d'éradiquer les caïds, les trafiquants et les trafics ? »

Campant sur une posture intransigeante et autoritaire, il promet une police qui n'aura « aucune complaisance, aucune faiblesse vis-à-vis des délinquants et des criminels qui seront mis hors d'état de nuire et dont la seule place est en prison ».

Les préoccupations pour les droits et libertés des populations policées sont balayées par la priorité donnée au sentiment de sécurité : « Je laisserai ceux qui le veulent crier à l'atteinte aux libertés individuelles. Moi je pense que la liberté individuelle est gravement

18. Véronique Le Goaziou et Laurent Mucchielli, *Quand les banlieues brûlent... Retour sur les émeutes de novembre 2005*, édition revue et augmentée, Paris, La Découverte, 2007, pp. 23-24.

19. *Idem*, pp. 11-35.

20. Durant l'année 2005, les pouvoirs publics décident de suspendre les crédits de l'État aux associations en Seine-Saint-Denis, notamment ceux dédiés à recruter des jeunes issus du département au sein des forces de l'ordre dans le cadre de la police de proximité. (Dominique Duprez, « Comprendre et rechercher les causes des émeutes urbaines de 2005, Une mise en perspective », *Déviance et Société*, vol. 30, n° 4, 2006, pp. 505-520.)

21. « Nicolas Sarkozy : "Le terme nettoyer au Kärcher est un terme qui s'impose" », 20 heures le journal, 29 juin 2005.

22. Pierre Cornu, « Le discours de Grenoble, point de non-retour du sarkozysme », *Mediapart*, 24 août 2010.

atteinte lorsque les voyous font régner la terreur devant les immeubles d'habitation. »

Établissant un lien direct entre délinquance et immigration, Nicolas Sarkozy dénonce des politiques migratoires trop laxistes rendant impossible de réguler et d'intégrer les nouveaux arrivants, ce qui mènerait, *in fine*, à une explosion de la délinquance.

Les mesures avancées pour répondre au constat qu'il vient de dresser s'inscrivent dans cette logique répressive : élargissement des peines plancher étendues à toutes les formes de violence aggravée, instauration d'une peine de prison incompressible de trente ans pour les assassins de forces de sécurité, retrait de la nationalité française à toute personne étrangère ayant porté atteinte à un fonctionnaire dépositaire de l'autorité publique ou encore suppression des allocations familiales aux parents d'enfants absentéistes.

Après cette surenchère répressive, l'alternance politique permise en 2012 par l'élection de François Hollande à la présidence de la République et le retour des socialistes aux affaires laisse un temps espérer un retour à une approche plus apaisée des questions sécuritaires. Cependant, les attentats islamistes de 2015 et la menace djihadiste qui va désormais planer en permanence au-dessus du pays vont bouleverser le visage du quinquennat Hollande.

## L'impossible apaisement durant le quinquennat Hollande

Conscient de la polarisation du débat sur les questions sécuritaires opérée au cours du quinquennat de son prédécesseur, François Hollande souhaite initialement présenter une approche plus consensuelle et dénonce l'insécurité comme l'une des plus intolérables « injustices sociales<sup>23</sup> ».

Avec la nomination de Christiane Taubira, place Vendôme, l'accent est d'abord mis sur l'alternative au tout-carcéral. Les peines planchers sont supprimées

par la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales. Les peines alternatives sont également soumises au vote avec l'introduction de la contrainte pénale, qui permet un contrôle et un suivi renforcé sans emprisonnement ni sursis<sup>24</sup>. Ce texte accorde également plus de droits pour les victimes tout au long de l'exécution de la peine avec le droit à être informé, à être protégé et à obtenir réparation du préjudice subi.

En mai 2016, une nouvelle loi rend par ailleurs obligatoire la présence d'un avocat en garde à vue d'un mineur sans que ce dernier ait à effectuer de démarche. Le même texte généralise également la possibilité de prononcer une mesure éducative en parallèle à une peine.

Ce changement d'approche judiciaire s'accompagne par ailleurs d'une nouvelle orientation sur le sujet des forces de l'ordre. En dépit de la prégnance du thème sécuritaire au cœur de son offre politique, le quinquennat Sarkozy a donné lieu à la suppression de 13 000 postes au sein de la police et de la gendarmerie. La gauche critique cette réduction drastique qui affecte particulièrement les territoires sujets à la criminalité dans lesquels la police doit effectuer un minutieux travail de patrouille pour lutter contre la délinquance et assurer un maillage territorial resserré pour détecter l'émergence de potentiels groupes terroristes islamistes.

Cette réduction de postes s'accompagne entre 2007 et 2012 de restrictions budgétaires touchant l'ensemble des activités policières. C'est notamment le cas des fonds alloués à la formation des forces de l'ordre, avec, par exemple, la fermeture de quatre des huit écoles de gendarmes.

Désireux d'inverser la tendance, le gouvernement socialiste décide de la création de 9 000 emplois au sein des services de police et de renseignement entre 2012 et 2017, dont 2 500 pour les seuls services de renseignement. Symbole d'une volonté de modernisation, 200 millions d'euros sont également consacrés sur la même période à la remise à niveau des infrastructures numériques du ministère de l'Intérieur.

23. Discours du Bourget prononcé le 22 janvier 2012, François Hollande est alors seulement candidat à l'élection présidentielle.

24. Maud Fassnacht, « Les Enjeux républicains et régaliens » dans *Inventaire 2012-2017, Retour sur un quinquennat anormal*, Alain Bergounioux, Gilles Finchelstein, Maud Fassnacht, Matthieu Souquière, Nicolas Bouillant, Jean-Paul Delahaye, Gérard Fuchs, Denis Quinqueton et David Nguyen, Paris, Fondation Jean-Jaurès, 2017.

Un plan pour la sécurité publique est par ailleurs lancé en octobre 2016. Il est doté de 250 millions d'euros destinés à l'achat d'équipements de protection et au renouvellement de la flotte des véhicules. Il complète et fait suite à l'instauration en 2013 de 80 zones de sécurité prioritaire (ZSP). Identifiées comme des secteurs à hauts lieux de délinquance, elles bénéficient d'une mise à disposition d'un plus grand nombre de forces de sécurité. Avec une baisse des vols et une meilleure collaboration entre les services à leur actif, leur bilan est considéré comme plutôt positif.

Plus généralement, le renforcement du lien entre la police et la population redevient une préoccupation des autorités publiques. Cet intérêt renouvelé se traduit par la rédaction en 2014 d'un nouveau code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie, qui rend notamment obligatoire le port du matricule pour les forces de sécurité en service et encadre plus strictement les palpations de sécurité.

Malgré ces progrès, le gouvernement n'apportera aucune réponse au sujet des très controversés contrôles d'identité toujours massivement pratiqués par la police. Jugée trop difficile à appliquer, l'idée d'un récépissé remis à toute personne contrôlée est écartée dès 2012 par le ministre de l'Intérieur, Manuel Valls. Dans la foulée de l'affaire Théo<sup>25</sup>, le débat sera rouvert en février 2017 par le Défenseur des droits, Jacques Toubon. Menée par ses services, une étude révèle alors que 80% des jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans « perçus comme noirs ou arabes » disent avoir subi un contrôle ou plus ces cinq dernières années, soit deux fois plus que la moyenne du reste des jeunes Français du même âge.

Malgré les efforts du Défenseur des droits pour en éviter les débordements, les débats sur la sécurité intérieure ont cependant brusquement et irrémédiablement changé de nature au cours de l'année 2015, qui donne lieu aux attaques les plus meurtrières sur le sol français depuis la Seconde Guerre mondiale. Après la violence sidérante des attentats islamistes contre Charlie-Hebdo, à Montrouge, à l'Hyper

Casher, le Stade de France, les terrasses parisiennes et le Bataclan, le gouvernement épouse une politique résolument sécuritaire et décrète l'état d'urgence.

Maintenu pendant une durée record de vingt-trois mois, celui-ci va rapidement provoquer des dissensions au sein de la majorité socialiste autour des possibles dérives qu'un tel dispositif finit inmanquablement par entraîner. En levant plusieurs garde-fous légaux et en autorisant les policiers à fouiller tout appartement susceptible d'abriter des personnes menaçant l'ordre public, l'état d'urgence peut, en effet, gravement nuire au bon respect de la déontologie au sein des forces de l'ordre<sup>26</sup>. De fait, entre destructions de biens matériels et brutalités perpétrées au cours des fouilles, les abus vont rapidement s'accumuler au point de forcer le ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, à appeler ses forces de sécurité à plus de retenue<sup>27</sup>.

Au cours de cette période, 4 469 perquisitions administratives sont réalisées, 754 assignations à résidence sont prononcées, 19 lieux de culte sont fermés, une vingtaine d'enquêtes antiterroristes sont lancées et 1 millier d'enquêtes criminelles sont ouvertes.

On estime que 32 attentats auraient été évités par les services de sécurité durant l'état d'urgence établis en 2015<sup>28</sup>, mais ce résultat n'a pas été obtenu sans dégâts collatéraux. Dans certains quartiers particulièrement concernés par le regain d'activité policière et antiterroriste, le lien entre les forces de l'ordre et la population a, en effet, été abîmé par la pression inédite imposée par le dispositif de l'état d'urgence. Le ressentiment est d'autant plus prégnant que moins d'un quart des perquisitions aurait finalement permis d'ouvrir une enquête judiciaire, dont une vingtaine seulement pour des activités terroristes.

Mais, au-delà des méthodes policières, c'est finalement la question de la déchéance de nationalité, initialement pensée pour séduire la droite et rallier la classe politique derrière le gouvernement, qui suscitera le plus de remous au sein de l'ensemble de la société. Refusant de défendre un texte qui aurait *de facto* instauré une inégalité entre les membres de la

25. L'affaire Théo est une affaire judiciaire liée à l'arrestation et au viol allégué d'un homme de vingt-deux ans, Théodore Luhaka, connu sous le prénom de Théo, le 2 février 2017 à Aulnay-sous-Bois, en Seine-Saint-Denis.

26. Emmanuel Blanchard, « État d'urgence et spectres de la guerre d'Algérie », *La vie des idées*, 16 février 2016.

27. Paul Cassia, *Contre l'état d'urgence*, Paris, Dalloz, 2016.

28. Pascal Ceaux, Jérémie Pham-Lê et Boris Thiolay, « Gérard Collomb : "Nous avons déjoué 32 attentats durant l'état d'urgence" », *L'Express*, 31 octobre 2017.

nation, la garde des sceaux démissionnera de son poste avant que le texte ne soit finalement abandonné par François Hollande.

Ce mécontentement d'une partie grandissante de la population à l'égard de la gestion des questions sécuritaires et policières au cours de la seconde moitié du quinquennat Hollande sera alimenté par une série de dérapages violents et médiatisés de la part des forces de l'ordre, notamment à l'occasion des manifestations de 2016 contre la « loi travail ».

Force est pourtant de constater que les forces de l'ordre faisaient alors face à des difficultés particulières : alors qu'elles subissaient le contrecoup de la suppression de 13 000 emplois décidée sous le quinquennat précédent et de la fin des formations à la déontologie, la police et la gendarmerie devaient simultanément gérer le mouvement zadiste, la mouvance « black blocks » et la menace terroriste islamiste permanente. Comment dans ces conditions imaginer obtenir un maintien de l'ordre optimal ?

Ces difficultés structurelles et conjoncturelles étaient par ailleurs encore aggravées par l'avènement d'une nouvelle génération de militants et la fin d'une certaine conception du conflit social. D'un point de vue opérationnel, les forces de l'ordre ont en effet pâti

de ce qui constitue un tournant dans la préparation et l'encadrement des manifestations en France : l'impossibilité de se coordonner avec la CGT, dont le service d'ordre jouait traditionnellement un rôle central et stabilisateur dans les grands défilés.

Les critiques suscitées à l'époque par les débordements de violence observés au cours de ces manifestations, tout comme l'usage par la police des armes dites « intermédiaires » pour tenter d'y riposter, préfigurent les vifs débats des années qui suivront.

Depuis le rapport Peyrefitte, les préoccupations à propos de la sécurité intérieure en général et de la sécurité au quotidien en particulier se sont donc progressivement installées au cœur du débat public et politique. Poussés à réagir, les gouvernements successifs de droite et de gauche ont alors alterné entre culture répressive du résultat et approche préventive. Balançant selon la période entre timide rapprochement et inexorable éloignement, le lien entre les forces de l'ordre et la population a fluctué en fonction des orientations politiques de chaque époque, évoluant parfois au sein des quartiers les plus défavorisés et discriminés du territoire national vers une franche défiance. Qu'en est-il aujourd'hui ?





# Où en est le lien entre forces de l'ordre et population aujourd'hui ?

## Les Français font-ils confiance aux forces de sécurité françaises ?

La confiance envers les forces de l'ordre est une donnée régulièrement commentée dans le débat public. Interrogé pour les besoins de ce rapport<sup>29</sup>, Frédéric Péchenard, chef de la police entre 2007 et 2012, souligne que cette confiance est en réalité demeurée stable depuis 1980. Si elle a, certes, connu quelques fluctuations selon les périodes – un soutien plus important après les attentats de 2015 ou, au contraire, en nette baisse durant la crise des « gilets jaunes » –, il constate qu'environ 70% des Français accordent leur confiance à la police et 80% à la gendarmerie<sup>30</sup>.

Mais ces chiffres donnent-ils une représentation complète du sentiment des Français à l'égard des forces de l'ordre ? En réalité, ce sondage général n'exprime que l'image globale que les Français ont de la police et de la gendarmerie et ne saurait rendre compte du détail des critiques émises à leur encontre. Selon la construction d'un sondage, chacun est, en effet, susceptible d'en tirer ses propres conclusions. Le sociologue Sebastian Roché s'est particulièrement intéressé à cette question pour les forces de l'ordre en France.

Le premier enjeu est de s'assurer que la question posée est à la fois suffisamment précise et non sus-

ceptible d'être mal interprétée. Or, plus une question est générale, plus les risques de mauvaise interprétation sont élevés. Selon Sebastian Roché, les chercheurs M. F. White et B. A. Menke ont ainsi montré, dès 1978, que « lorsque les questions ont une formulation générale, le public émet des avis positifs<sup>31</sup> ». De même, si l'on interroge cet échantillon une nouvelle fois sur des questions plus précises, les avis se dégradent nettement.

Aussi, une analyse plus détaillée des réponses oblige à nuancer la vision prédominante d'une population française satisfaite de sa police. Certes, environ 70% des Français leur accordent leur confiance de manière générale. Mais 40% estiment que les policiers et les gendarmes ne traitent pas les gens de manière respectueuse, 40% pensent que les gendarmes sont souvent racistes et, enfin, 38% des sondés ayant subi un contrôle d'identité se disent insatisfaits de l'expérience<sup>32</sup>. 50% des sondés d'une enquête complémentaire estiment qu'aujourd'hui en France des personnes sont souvent traitées défavorablement ou discriminées lors des contrôles de police<sup>33</sup>. Sebastian Roché relevait, par ailleurs, en novembre 2020, « le manque d'intérêt marqué du gouvernement pour les opinions des Français sur la police, et donc d'étude régulière à ce sujet<sup>34</sup> ».

Il faut donc réaliser une réelle distinction entre la confiance générale accordée au système policier et l'avis plus spécifique, et plus critique, sur les pratiques des forces de l'ordre. Cette mise en perspective est d'autant plus nécessaire que, comparées à nos

29. Entretien réalisé pour la Fondation Jean-Jaurès à Paris en juillet 2020.

30. Hugo Spetier, « 69% des Français font confiance à la police », BFM TV, 10 juin 2020.

31. Sebastian Roché, « Trois concepts clés pour analyser la relation police-population : confiance, légitimité et justice procédurale », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n°40, 20 septembre 2017.

32. D'après l'enquête du European Social Survey (ESS) réalisée en 2010 et l'enquête « Eurojustis » 2012.

33. D'après l'enquête « Accès aux droits » réalisée par le Défenseur des droits en 2016.

34. Le ministère de l'Intérieur en partenariat avec l'université Savoie Mont-Blanc a toutefois permis au directeur général de la gendarmerie nationale de lancer en 2020 une enquête sur le lien entre gendarme et population dans l'ensemble des compagnies de gendarmerie départementale.

voisins européens, les forces de l'ordre françaises bénéficient d'un taux de confiance générale systématiquement inférieur, la plaçant autour de la douzième place d'un classement qui évalue 29 pays<sup>35</sup>. Sur ce critère comme sur d'autres, il est ainsi pertinent de comparer la France aux autres pays européens pour mettre en perspective la qualité des pratiques policières françaises.

## Ce que révèlent les études internationales sur la qualité des forces de sécurité françaises

Si l'on s'intéresse d'abord aux victimes et à la qualité du suivi policier de leurs plaintes, les sondages internationaux sur le sujet (International Crime Victims Survey) pointent en premier lieu une réalité à signaler : en France, la majorité des délits n'est en réalité jamais déclarée aux autorités<sup>36</sup>. La moitié échappe au recensement policier et le chiffre atteint même des sommets pour les délits les plus graves : entre 2010 et 2015<sup>37</sup>, 81 % des victimes de violences sexuelles et de violences physiques dans la sphère intra-ménage ne se sont pas déclarées.

De nombreuses victimes estiment ainsi que leur cas est trop insignifiant pour que la police ne s'y intéresse ou soit en mesure de faire quelque chose pour les aider. La France se place sur cette question entre les pays du Nord, qui occupent la tête du classement, et ceux de l'Europe du Sud et de l'Est, qui ferment la marche. La France ne se maintient cependant pas à cette place honorable sur la question du service fourni par les policiers au moment du dépôt de plainte. Sur les dix pays évalués, la France est ainsi passée de la quatrième place en 1996 (56 %) à la neuvième en 2005 (53 %).

Il convient toutefois de relativiser cette dégringolade. En effet, les études menées à ce sujet par l'Observa-

toire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) entre 2012 et 2018 parviennent à des résultats différents. Selon l'ONDRP, 85 % des personnes s'étant rendues au commissariat ou à la gendarmerie suite à un vol sans violence et 78 % de celles l'ayant fait suite à des violences physiques non motivées par le vol estiment que l'accueil s'est bien passé<sup>38</sup>.

Si la question posée par l'ONDRP permet de mettre en avant des avis significativement plus positifs, celle-ci n'interroge cependant pas directement la satisfaction liée au dépôt de plainte à proprement parler.

Cette différence dans les résultats observés d'une enquête à l'autre incite à ne pas systématiquement chercher d'explication du côté du travail des forces de l'ordre ou de la qualité de leur encadrement : la perception du travail policier par les citoyens peut aussi largement dépendre du contexte général dans lequel l'enquête est effectuée, qu'il s'agisse du discours politique dominant du moment ou de la situation économique du pays.

On peut cependant tenter d'évaluer la qualité du lien entre les forces de l'ordre et la population au travers d'autres variables, notamment en questionnant les citoyens sur la légitimité qu'ils reconnaissent à ces dernières. On peut mesurer cette légitimité en demandant aux citoyens s'ils pensent « devoir faire ce que la police dit, même si on ne comprend pas ou l'on n'est pas d'accord ».

L'enquête de l'European Social Survey (ESS) de 2010 montre que la France (5,7/10) se positionne entre la Slovaquie et la Grèce, parmi le groupe des pays où l'obéissance volontaire est la plus faible. Auditionné devant la commission des lois, Gérald Darmanin semblait confirmer cette tendance, soulignant que ses services comptabilisaient l'équivalent d'un refus d'obtempérer toutes les heures en France<sup>39</sup>.

On peut encore évaluer l'avis de la population sur les forces de l'ordre au travers de sa perception du potentiel de corruption de leurs agents. La question pourrait *a priori* paraître déplacée : le système de

35. Sebastian Roché, *De la police en démocratie*, Paris, Grasset, 2016, pp. 35-43.

36. *Ibid.*, pp.43-49.

37. « Enquêtes Cadre de vie et sécurité de 2011 à 2016 », Insee/ONDRP/SSMSI.

38. Sebastian Roché, « Les enquêtes sociologiques quantitatives en France (1977-2019) : les dimensions des relations police/population et leurs variations », Rapport annuel, Observatoire national de la politique de la ville, 2019.

39. Première audition de Gérald Darmanin, ministre de l'Intérieur et Marlène Schiappa, ministre déléguée chargée de la citoyenneté, à la commission des lois de l'Assemblée nationale le 28 juillet 2020.

recrutement de la police est reconnu, sa formation insiste sur le respect de la loi et les salaires sont régulièrement revalorisés depuis le milieu des années 1980, jusqu'à être aujourd'hui supérieurs à la moyenne des rémunérations offertes par le reste de la fonction publique. Enfin, les systèmes d'inspection, d'audit et de sanction de la police et la gendarmerie sont, du moins en interne, reconnus pour leur sérieux et leur intransigeance.

Pourtant, depuis une dizaine d'années, la presse a fait état de nombreuses affaires impliquant des membres de la police, entre protection de réseaux de trafiquants de drogue et vols dans les saisies. Le 3 novembre 2020, six agents de la brigade anticriminalité du 18<sup>e</sup> arrondissement de Paris ont ainsi été renvoyés devant le tribunal correctionnel pour des faits de corruption, transport et trafic de cocaïne, de crack, d'herbe, vol, blanchiment d'argent et violence volontaire<sup>40</sup>. La compagnie de sécurisation et d'intervention de Seine-Saint-Denis a elle aussi été épinglée, avec au moins six de ses membres impliqués pour détention et transport de stupéfiants, vol, faux et usage de faux, extorsion de fonds et violences<sup>41</sup>. On peut également citer, quelques années plus tôt, l'affaire du numéro deux de la police judiciaire de Lyon, Michel Neyret<sup>42</sup>. Ces scandales laissent des traces : d'après l'enquête ESS de 2010, les Français estiment qu'un policier a 4,55 chances sur 10 d'accepter un pot-de-vin. À titre de comparaison, les citoyens allemands et britanniques interrogés estiment pour leur part que leurs policiers ont respectivement 2,74 et 3,06<sup>43</sup> chances sur 10 d'accepter.

Si la police française reste évidemment, et fort heureusement, très éloignée des pires pratiques observées dans de nombreuses polices du monde, ses agents sont toutefois notablement moins bien notés que leurs homologues allemands ou anglais.

Au-delà des scandales, des impressions et des « modes » politiques du moment, une analyse croisée de ces différentes données permet d'établir que la France occupe finalement une position moyenne au sein des pays de l'Union européenne et que la satisfaction de la population française à l'égard du travail de ses forces de l'ordre est grandement atténuée par

des pratiques policières jugées désagréables, hostiles et agressives. Inévitablement, le déficit de confiance et de légitimité qui en résulte favorise les troubles sociaux, contribue à tendre les relations quotidiennes entre la police et le public et alimente un malaise grandissant des agents. Malheureusement, l'ouverture d'un débat apaisé sur la pertinence de ces pratiques policières se révèle être d'une complexité toute particulière.

## Un débat public empêché

Discuter du rôle des forces de l'ordre en France et de leur relation avec la population est un exercice délicat, qui bute souvent de façon prématurée sur une frange droitrière de l'opinion publique déterminée à soutenir la police en toute circonstance, et pour qui les questions du port d'un matricule ou de la remise d'un récépissé de contrôle d'identité sont immanquablement assimilées à une volonté de « sanctionner » les agents. Ce sentiment est largement partagé au sein des agents, convaincus d'être injustement visés par l'invocation de nouveaux outils pour contrôler leur action et renforcés dans leur conviction par le nouveau code de déontologie, entré en vigueur en 2014, qui fait référence à la discrimination des agents. Souffrant de conditions de travail qui laissent souvent à désirer, entre violence, tâches indues, perte d'autorité et matériel vétuste, ils vivent par ailleurs particulièrement mal les critiques récurrentes des médias à leur égard.

De l'autre côté, une partie de l'opinion publique marquée à l'extrême gauche s'ancre dans une solide tradition « anti-flics » et dénonce sans nuance des violences policières impunies et un racisme systémique au sein des forces de l'ordre. Longtemps cantonnées à une frange militante, ces accusations ont gagné du terrain dans le reste de la population et des médias à l'occasion des manifestations des « gilets jaunes », au cours desquelles une nouvelle partie du public s'est retrouvée confrontée pour la première

40. Nicolas Chapuis et Simon Piel, « Soupçonnés de corruption, trafic de drogue et blanchiment, des policiers parisiens renvoyés devant le tribunal », *Le Monde*, 22 septembre 2020.

41. Nicolas Chapuis, « Une compagnie de policiers de Seine-Saint-Denis au cœur d'un scandale », *Le Monde*, 30 juin 2020.

42. « Procès de Michel Neyret : deux ans et demi de prison ferme pour le "super-flic" », *Le Point*, 13 juin 2018.

43. Sebastian Roché, *De la police en démocratie*, op. cit., pp. 77-84.

fois à l'exercice de la force par les agents de l'État. Si elles ont chacune une part de vérité, ces critiques se heurtent toutefois d'un côté comme de l'autre à une réalité plus complexe.

Si elles ont chacune une part de vérité, ces critiques se heurtent toutefois d'un côté comme de l'autre à une réalité souvent plus complexe. S'il faut bien sûr saluer l'aspiration à la justice de la jeunesse française et son intolérance à l'égard de ce qui pourrait s'apparenter à une pratique discriminatoire ou une forme de violence institutionnelle, ces bonnes volontés sont en effet parfois sujettes à des manipulations de la part de groupes désireux de créer des contextes de lutte politique. Pour cela, ceux-ci n'hésitent pas à passer sous silence les zones d'ombre de certaines affaires lorsqu'elles sont susceptibles de nuire au discours politique qu'ils portent. De même, le discours militant émanant de ces groupes tend à sciemment ignorer la réalité du métier de policier et le quotidien de ceux qui sont parfois amenés à mettre leur vie en jeu au nom de la défense de l'État de droit. Les deux camps se renvoient ainsi la balle, s'accusant tour à tour de manque d'empathie pour la difficulté du métier de policier et d'absence de discernement sur les pratiques discriminantes et violentes au sein des forces de l'ordre.

Les médias et les réseaux sociaux jouent un rôle déterminant dans la mise en scène et l'entretien de cette confrontation où la suspicion dépasse le plus souvent la réalité des faits, résultat inévitable du triple décalage entre le temps médiatique, celui de l'enquête et celui de la justice. Face au choc des images partielles et au poids des témoignages partiels, éditorialistes et internautes se précipitent pour, selon les camps, juger un coupable ou l'innocenter. Cette urgence collective à prononcer un verdict induit une pression sur les responsables politiques, contraints de réagir avant même d'être informés eux-mêmes des détails de l'affaire qu'ils commentent ou d'avoir pris le temps de mesurer les conséquences de leurs propos.

À cet égard, l'été 2020 nous a apporté un exemple emblématique de la « twiterrisation » du débat sécuritaire. Suite à une manifestation organisée devant le tribunal de Paris, le ministre de l'intérieur Christophe Castaner a jugé bon d'annoncer une réforme prévoyant une suspension administrative des policiers « pour chaque soupçon avéré d'actes ou propos racistes<sup>44</sup> ». Précipitée, cette annonce a réussi à rallier contre elle toutes les parties prenantes du débat. Outre de voir la présomption d'innocence leur être retirée, les policiers ont déposé leurs armes devant les commissariats en signe de protestation<sup>45</sup>, tandis que du côté des associations de gauche les propositions du ministre étaient qualifiées de « mesurette ».

Réalisé après une enquête en immersion longue de deux ans, l'ouvrage de Valentin Gendrot, *Flic*<sup>46</sup>, apporte un éclairage intéressant sur l'incapacité du débat public à se saisir de la complexité de la question policière. Refusant de céder à une vision binaire consistant à prendre parti pour ou contre la police, s'écartant du miroir déformant des réseaux sociaux et s'appuyant sur des résultats de recherches ne mêlant pas démarche scientifique et action militante, il pointe dans un même élan « les deux grands tabous de la police française » que sont selon lui « les violences policières et le mal-être policier »<sup>47</sup>.

Comme le soulignent Alain Bauer et Christophe Souleze<sup>48</sup>, il est, en effet, nécessaire de mettre fin à la « confrontation stérile » qui amène à dénoncer dans un même souffle réducteur les magistrats « laxistes », les policiers « fascistes » et les responsables politiques « populistes ». Comme le demande Bernard Cazeneuve, il est temps de renouer avec l'esprit d'Albert Camus et de débattre avec « un esprit d'équilibre et de nuance<sup>49</sup> ». Force est pourtant de constater que, face à l'augmentation et la médiatisation croissante des incidents violents entre les forces de l'ordre et la population, cet appel au calme relève aujourd'hui du vœu pieux.

44. Nicolas Bastuck, « Castaner et les “soupçons avérés” : un message à double sens », *Le Point*, 9 juin 2020.

45. « “Petit pas en avant” ou “climat de soupçon” sur la police : l'opposition clivée après les annonces de Castaner », LCI, 9 juin 2020.

46. Valentin Gendrot, *Flic*, Paris, Éditions Goutte d'Or, 2020.

47. Marion Mertens, « Valentin Gendrot : “Seul un voyage clandestin dans un commissariat permet de tout montrer” », *Paris-Match*, 8 septembre 2020.

48. Alain Bauer et Christophe Souleze, *Les Politiques publiques de sécurité*, Paris, Presses universitaires de France, 2011, pp. 122-123.

49. Thomas Sotto, « Bernard Cazeneuve sur RTL : “J'étais Charlie en 2015, je le suis aujourd'hui” », RTL, 1<sup>er</sup> septembre 2020.

## Des accusations de violences excessives à l'encontre des deux parties

« Une force sans arme nécessiterait un dialogue démocratique apaisé. Il faut être deux pour que cela fonctionne. », Alain Bauer<sup>50</sup>.

Censé être une parenthèse apaisée entre les deux confinements, l'été 2020 a été marqué par une litanie de polémiques médiatiques et politiques déclenchées par une succession de graves actes de violence à l'encontre de personnes dépositaires de l'autorité publique. Avec le décès d'une gendarme lors d'un contrôle routier, le lynchage à mort d'un chauffeur de bus à Bayonne ou encore le passage à tabac d'un maire en Charente-Maritime, la lutte contre l'insécurité est revenue au centre de l'actualité, charriant avec elle les mêmes discours entendus depuis une trentaine d'années et donnant lieu à l'habituelle propension des parties prenantes à se saisir des seuls chiffres susceptibles de servir le discours idéologique qu'elles venaient défendre.

Alors que le ministre de l'Intérieur se sentait obligé de parler d'un « ensauvagement » de la société, Laurent Mucchielli remarquait auprès du journal *20 minutes* qu'il assiste depuis plus de vingt ans à des séquences politiques similaires : « Crier à l'insécurité pour mieux se poser en rempart, c'est un des fonds de commerce des politiques de droite et d'extrême droite. Avec toujours la même manière de procéder, c'est-à-dire la mise en série de faits divers médiatisés sur les chaînes d'info en continu et sur les réseaux sociaux<sup>51</sup>. »

Évaluer le niveau réel actuel de la violence présente plusieurs difficultés. Il faut d'abord comprendre ce qu'on désigne par le terme de « violence », un concept très large qui, allant de l'insulte au meurtre prémédité<sup>52</sup>, recouvre des faits ne se valant pas. Se pose ensuite la question de la mesure statistique de ces actes. La police remplit ainsi chaque année un

relevé statistique nommé « état 4001 ». Si la droite aime à le présenter comme un indicateur fiable de la délinquance en France, il faut souligner que ce dernier n'est en réalité qu'un recensement de l'activité de la police : loin de constituer la preuve irréfutable d'une déliquescence de la société française, l'augmentation de certains délits peut parfois être, au contraire, le signe d'une plus grande efficacité des forces de l'ordre face à des crimes qui passaient autrefois sous leurs radars. C'est notamment le cas des violences conjugales, où les victimes ont – souvent pour des raisons systémiques – longtemps eu des réticences à déposer plainte.

Cette lecture prudente et contre-intuitive des statistiques est d'autant plus nécessaire que celles-ci ne prennent pas en compte l'augmentation de la population et doivent donc être pondérées. Ainsi, il apparaît que les violences les plus graves connaissent en réalité une diminution constante.

De 2002 à 2009, le nombre annuel d'homicides non terroristes est ainsi passé de 1 400 à 800, et il est depuis demeuré stable. Certes, 800 homicides représentent environ deux crimes par jour, il y a naturellement là de quoi alimenter la chronique médiatique. De même, si le nombre de coups et blessures a, pour sa part, augmenté en 2015 et 2016, cette hausse peut également s'expliquer par une augmentation des déclarations aux autorités, et ce d'autant plus que rien n'indique une reprise des agressions physiques dans les enquêtes menées par l'Observatoire scientifique du crime et de la justice (OSCJ).

Mais d'autres chiffres sont néanmoins éloquentes. D'après l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP), le nombre de policiers blessés dans l'exercice de leurs fonctions a augmenté de 15% en 2018, pour un total de 10 800 agents concernés. De même, le nombre de policiers et gendarmes décédés en service est passé la même année de 15 à 25. Alors qu'aucun mort n'avait été enregistré dans ce cadre en 2017, 9 gendarmes sont décédés au cours d'une « mission de police » en 2018.

50. Interrogé par la Fondation Jean-Jaurès en juillet 2020.

51. Hakim Bounemoura, « Les actes de violence ont-ils réellement augmenté ces derniers mois en France ? », *20 minutes*, 26 août 2020.

52. Selon l'Organisation mondiale de la santé, la violence est « l'utilisation intentionnelle de la force physique, de menaces à l'encontre des autres ou de soi-même, contre un groupe ou une communauté, qui entraîne ou risque fortement d'entraîner un traumatisme, des dommages psychologiques, des problèmes de développement ou un décès ».

Troubles de voisinage, nuisances sonores, rixes : policiers et gendarmes sont de plus en plus fréquemment sollicités par la population pour intervenir à l'occasion de désordres. Faisant face au cours de ces interventions à des environnements souvent hostiles, avec un accueil mélangeant sifflets, injures, lancers de pierre ou tirs de feu d'artifice dans leur direction, il leur est de plus en plus difficile d'assurer leur mission dans le strict respect des règles d'engagement. Couplées au manque de moyens, la nouvelle nature du travail policier et les contraintes que font peser les règles déontologiques rendent leur travail particulièrement complexe.

Interrogé par nos soins à ce sujet, Jean-Michel Fauvergue, ancien chef du RAID et aujourd'hui député LREM, assure « qu'aucun autre travail » ne cumule autant d'émotions et d'exigence de maintien de soi : « Il faut le rassurer sur son travail, le confirmer dans son pouvoir d'autorité, le protéger tout en exigeant de lui l'exemplarité. » La BAC de nuit en région parisienne est un exemple représentatif de ces difficultés, avec des interventions au milieu de grands ensembles menées par des effectifs moins fournis qu'auparavant et dont les recrues essentiellement jeunes et inexpérimentées sont la cible de virulentes critiques pour leur usage souvent disproportionné de la force.

Le criminologue américain Lawrence Sherman souligne l'importance du contexte administratif dans lequel l'exercice de la violence légitime s'effectue, distinguant ce qui est plus ou moins cautionné par les collègues, ce qui est accepté par les supérieurs et ce qui est encadré par la loi<sup>53</sup>.

En France, en réaction à la menace du terrorisme islamiste, plusieurs textes législatifs ont récemment permis de faciliter l'exercice de la force par la police. L'ambition était d'abord d'aligner le régime de l'usage de la force des policiers sur celui des gendarmes. Depuis la loi du 28 février 2017, les policiers peuvent ainsi tirer après deux sommations pour arrêter des personnes ou des véhicules perçus comme dangereux et cherchant à leur échapper. Ils peuvent également, depuis la loi du 3 juin 2016, faire usage de leurs armes pour empêcher la réitération « d'un ou plu-

sieurs meurtres ou tentatives de meurtre venant d'être commis ».

Selon des données de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN), l'usage de leur arme par les policiers a été multiplié par 1,52 sur les sept premiers mois de 2017 par rapport aux sept premiers de l'année précédente<sup>54</sup>. Pour sa part, l'usage de leur arme à feu par les gendarmes aurait, selon l'IGGN interrogée par nos soins, baissé de 23% ces dernières années.

Le nombre de morts causées en France par un policier faisant usage de son arme à feu reste pour autant faible, avec 19 décès en 2019<sup>55</sup>. Les blessures causées par des policiers s'élèvent, quant à elles, à une centaine par an au cours de ces trois dernières années, même si la question de l'absence de signalement doit ici être posée.

Si les critiques à l'égard de la police se concentrent habituellement sur les méthodes de ses agents engagés dans des patrouilles et des opérations se déroulant dans des quartiers sensibles ou des camps de migrants, les forces de sécurité sont depuis deux ans de plus en plus spécifiquement pointées du doigt pour leur usage d'armes « non létales » – gaz lacrymogènes, pistolets à décharge électrique, pistolets lanceurs de balles de caoutchouc – au cours d'opérations de maintien de l'ordre. Ces critiques ont gagné en intensité avec le mouvement des « gilets jaunes » et les débordements observés de la part des manifestants et des policiers, jusqu'à déboucher aujourd'hui sur une remise en question complète des techniques du maintien de l'ordre à la française.

## La crise du maintien de l'ordre à la française

Le maintien de l'ordre à la française fait depuis quelques années figure de mauvais élève des pratiques policières européennes<sup>56</sup>. Face aux travaux les plus critiques tels que ceux de David Dufresne<sup>57</sup>, les

53. Lawrence Sherman, *Reducing police gun use. Critical events, administrative policy and organizational change*, dans Maurice Punch (dir.), *Control of Police Organization*, Cambridge, M.I.T. Press, 1983.

54. Fabien Jobard, « L'usage de la force par la police », *op. cit.*, pp. 390-401.

55. D'après le rapport annuel d'activité 2019 de l'IGPN.

56. Olivier Fillieule et Fabien Jobard, « Un splendide isolement, les politiques françaises du maintien de l'ordre », *La vie des idées*, 24 mai 2016.

57. Audrey Kucinkas, « David Dufresne, le journaliste anti-violences policières », *L'Express*, 20 janvier 2019.

défenseurs de l'institution policière pointent en miroir les violences démesurées observées de la part des manifestants français, d'une ampleur et d'une intensité incomparable avec les pratiques observées dans le reste des mouvements sociaux européens.

Interrogé par la Fondation Jean-Jaurès en juillet 2020, Alain Bauer rappelle pourtant que les manifestations françaises ont toujours été traversées par des mouvements violents : « Le discours sur les spécificités de la situation française avec l'idée que les casseurs sont d'une détermination jamais vue auparavant et que l'on bascule dans un cycle inédit de violence ne date pas de l'épisode des "gilets jaunes". Agriculteurs, pêcheurs, routiers et étudiants, entre autres, depuis 1348 et la Grande Jacquerie, chacun sait que l'État ne connaît que le rapport de force et ne sait pas négocier dans le calme. Tout le monde joue selon des règles du jeu déjà anciennes. Mais c'est l'État qui les a fixées. »

Pour le professeur de criminologie, la gestion des manifestations en France semble dépassée : « La seule doctrine de maintien de l'ordre structurée autour d'une pensée stratégique est celle du préfet Grimaud, en 1968. Depuis, la police est à la remorque des évolutions tactiques des manifestants, de la "nébuleuse de 1986" jusqu'à nos jours. Les grands "tournois" organisés entre CGT et CRS, à heure fixe et pour le plus grand bonheur de leurs partisans respectifs ont disparu, noyés par des vagues successives de nouveaux acteurs plus jeunes et plus déterminés, les "Black Blocs", jusqu'aux "gilets jaunes". L'image des véhicules blindés de la gendarmerie, lourds et peu maniables engagés contre les "hordes jaunes" est hautement symbolique d'un retour au contrôle des positions contre des enrégés du mouvement... »

Frédéric Péchenard ajoute qu'auparavant le service d'ordre de la CGT aidait beaucoup : « Les policiers pouvaient se maintenir à distance de la manifestation sans problème. Le service d'ordre expulsait les plus violents et les policiers pouvaient les interpeller dans des conditions optimales. La première condition est d'avoir le bon renseignement. Aujourd'hui, nous n'en avons pas. Il est nécessaire de toujours avoir des policiers en contact avec la population mais quand les manifestants refusent de discuter, cela complique les choses. Sans cela, il est difficile de préparer en amont et enfin d'envisager une répression en aval. »

À de nombreux égards, pendant les manifestations mais aussi en amont, l'épisode des « gilets jaunes » a

ainsi soulevé la question du rôle des corps intermédiaires. Absents des défilés, ces derniers auraient pourtant pu être d'une grande utilité pour établir et maintenir le contact entre manifestants, policiers et autorités. Mais la volonté du chef de l'État de restreindre leur rôle dans le jeu politique et institutionnel français a conduit à leur effacement et préparé le terrain à leur impuissance. Souffrant dès leur conception d'un défaut d'encadrement, les manifestations se sont donc effectuées dans la plus grande désorganisation, certains défilés étant même lancés sans aucune indication quant à leur itinéraire.

Historiquement, l'objectif du maintien de l'ordre à la française consiste à limiter au maximum le contact entre les manifestants et les forces de l'ordre, notamment *via* l'usage des gaz lacrymogènes. Dans les faits, il s'agit de s'adapter à la situation, limiter le contact quand la manifestation est calme et, lorsque la tension monte, impressionner par des bonds en avant, au cours desquels les compagnies républicaines de sécurité (CRS) effectuent une avancée en courant sur vingt mètres. Or, comme le concède Frédéric Péchenard : « Tout cela fonctionne en manifestation classique, pas pendant une émeute avec des mises à sac de magasins, des feux, etc. Ici, les techniques ne servent à rien, il faut interpeller et aller au contact. »

La mobilisation de tous les effectifs policiers disponibles, dont une large partie n'était pas formée aux opérations de maintien de l'ordre, a débouché sur une utilisation inadéquate des armes intermédiaires : tirs dans une foule sans cible individuelle, non-respect de l'angle de tir, coups de bâtons de défense type tonfa, utilisation d'aérosols, jets de grenades lacrymogènes, de grenades de désencerclement, de grenades à effet de souffle et de grenades assourdissantes au milieu de foules compactes... Plus puissants que les flash-balls, les lanceurs de balles de défense (LBD) ont cristallisé la majeure partie des critiques. Les écarts ont été tels que l'ONU, le Conseil de l'Europe et le Parlement européen ont émis des condamnations officielles.

Qualifiés d'armes intermédiaires, ces instruments sont en réalité très dangereux. Mais, en les qualifiant de « non létales », on incite à en faire un usage décomplexé. D'après l'IGPN, les forces de l'ordre ont tiré environ 480 fois plus sur des manifestants en 2018 qu'en 2009, pour un total de 19 000 tirs. Les grenades lacrymogènes ont également atteint un pic d'utilisation, avec 7940 tirs sur l'année. Les grenades

de désencerclement ont, pour leur part, été utilisées 50 fois plus en 2018 qu'en 2009. D'après les chiffres regroupés par David Dufresne, 24 personnes ont été éborgnées par un tir de LBD et 100 ont reçu un tir sur la tête au cours du mouvement des « gilets jaunes ».

Les reproches ont également porté sur l'utilisation de la technique de la nasse. Cette pratique consiste à « encager » les cortèges en ne laissant aux manifestants qu'une seule porte de sortie, ce qui permet de les filtrer et d'arrêter un maximum de casseurs présents parmi eux.

Frédéric Péchenard nous indique que l'on apprend le contraire en école de police, tandis que Jean-Michel Fauvergue décrit cette stratégie comme appartenant au registre militaire. Si elle a l'avantage de limiter l'action des casseurs, elle suscite cependant de fortes tensions entre policiers et manifestants.

Pour éviter la solidarisation de la foule avec les individus interpellés, les forces de l'ordre allemandes ou suisses ont réfléchi à partir des années 1990 à la mise en place de techniques d'interpellations rapides et propres des éléments violents. Dans le cadre d'une stratégie de désescalade, elles ont ainsi recours à des binômes qui arrêtent au sein même des cortèges les individus déterminés à en découdre avec la police.

Entre les cortèges violents aussi bien issus de l'extrême gauche que de l'extrême droite, l'Allemagne fait également face à des manifestations d'une grande violence. Mais, comme le souligne Fabien Jobard, « force reste à la loi », et aucune polémique autour de l'usage de la force durant des opérations de maintien de l'ordre comparable à notre pays n'a lieu outre-Rhin.

Une nouvelle doctrine s'est par ailleurs développée ces dernières années dans tout le reste de l'Europe, avec notamment les officiers de dialogue en Suède, les « *peace units* » en Hollande ou les « *liaison officers* » en Angleterre. Elle repose d'abord sur une conception de la foule en tant que groupement d'individus hétérogène. Dans ce modèle, les casseurs doivent être dissociés du reste de la foule afin d'éviter que cette dernière ne se solidarise avec eux et ne déclenche un affrontement généralisé avec les forces

de l'ordre. Dans cette optique, le maintien d'une communication directe et claire entre forces de l'ordre et manifestants durant toutes les étapes du parcours est un élément clef. Elle suppose, par exemple, l'existence d'équipes anti-conflit ou encore l'utilisation de haut-parleurs par les forces de l'ordre.

La séquence des « gilets jaunes » a permis une prise de conscience sur le retard français en la matière, touchant cette fois-ci une population bien plus large que les divers groupes de militants habitués à dénoncer les violences policières en banlieue. Comme le souligne Alain Bauer, « ce qui est nouveau, c'est que des populations inattendues se sont heurtées durement aux forces de l'ordre et que cette découverte de la confrontation a créé de nouveaux mécontentements et des ressentiments vis-à-vis de policiers et gendarmes qu'ils ne rencontraient, jusque-là, que pour des contraventions ». Didier Fassin explique, quant à lui, que, en franchissant le périphérique, la BAC a simplement fait la démonstration chaque samedi de ce que vivent chaque jour une partie de nos concitoyens.

## Le faible statut social des personnes subissant un usage excessif de la force

Dans leur étude portant sur 676 rapports d'incidents violents liés à la police à Miami entre 1983 et 1997, les chercheurs Geoffrey P. Alpert, Roger G. Dunham et John M. MacDonald distinguent un usage de la force dit « ascendant », c'est-à-dire supérieur au niveau de violence employé par l'adversaire, et un usage dit « accommodant », soit de niveau égal, voire inférieur à la violence reçue<sup>58</sup>.

Sur les 676 cas étudiés, l'usage de la force par les policiers peut être qualifié d'ascendant dans seulement 13% des cas, mais il est largement corrélé à la faiblesse du statut social de l'individu appréhendé<sup>59</sup>. Ces chiffres confirment la thèse défendue par le sociologue Donald Black selon laquelle la tendance

58. Geoffrey P. Alpert, Roger G. Dunham et John M. MacDonald, « Police suspicion and discretionary decision making during citizens stops », *Criminology*, vol. 43, n°2, mai 2005.

59. Fabien Jobard, « L'usage de la force par la police », *op. cit.*, pp. 390-401.



d'un policier à exercer une violence abusive dépend avant tout de la faiblesse du statut social de la personne qui lui fait face<sup>60</sup>.

Cette approche permettrait notamment d'expliquer la récurrence avec laquelle la police se rend coupable de comportements inappropriés à l'encontre des migrants. Cofondateur de l'association Utopia 56, Yann Manzi soulève les nombreuses brimades policières à laquelle les mineurs étrangers accueillis par son association doivent ainsi faire face, pointant notamment les tentes lacérées ou confisquées par les forces de l'ordre du 19<sup>e</sup> arrondissement de Paris<sup>61</sup>. Si elles sont régulièrement exposées par les médias, force est de constater que ces pratiques sont tacitement cautionnées ou tolérées par le reste de la population. Le démantèlement musclé survenu place de la République le 23 novembre 2020 a semblé toutefois provoqué une certaine attention.

Ce biais socio-économique est confirmé par l'analyse des perceptions de l'action policière en fonction du statut social des sondés. Elle varie presque du simple au double : quand 25% des Français les plus privilégiés acquiescent à l'idée d'un abus de l'usage de la force<sup>62</sup>, ce chiffre passe à 48% chez leurs concitoyens les plus défavorisés.

Lorsqu'on leur soumet l'idée que les « personnes d'origine étrangère » sont susceptibles de souffrir de « surcontrôles », 46% des Français interrogés acceptent l'idée qu'elles sont souvent moins bien traitées que le reste de la population. Mais l'analyse des réponses en fonction du lieu de résidence apporte un éclairage qu'il faut souligner. Chez les sondés résidant dans la couronne parisienne, ce chiffre monte ainsi à 56%. Et lorsqu'on questionne les Français qui résident au sein d'un HLM (habitation à loyer modéré) de Seine-Saint-Denis, département le plus pauvre de France, 61% d'entre eux affirment que les personnes d'origine étrangère sont particulièrement ciblées<sup>63</sup> par la police. On constate donc dans une partie de la population le sentiment d'une rupture *de facto* de l'égalité des citoyens devant la police.

## Des difficultés rencontrées dans nos quartiers les plus défavorisés

Pour comprendre les origines de ce ressentiment chez ceux qui les nourrissent, il convient d'étudier leurs interactions au quotidien avec les forces de l'ordre, et donc de s'arrêter sur les contrôles d'identité qu'ils ont à subir. Si leur niveau de violence est aux antipodes de ce qui peut se pratiquer au cours d'une manifestation dégénérant en émeute, ces derniers sont néanmoins nettement plus fréquents. Si les bavures violentes engendrant un décès sont les catalyseurs des séquences d'émeutes urbaines anti-police, ce sont en réalité ces contrôles du quotidien qui, par leur caractère systématique, en sont à l'origine.

Ces contrôles envoient, en effet, à l'ensemble d'un groupe social un message de suspicion permanente de la part des autorités, et portent de ce fait une charge symbolique considérable susceptible d'altérer le rapport à la citoyenneté et à la cité de ceux qu'ils visent. Spécialiste des quartiers les plus défavorisés de France, le sociologue Manuel Boucher souligne « le fossé d'incompréhension » qui s'est ainsi creusé entre la police nationale et une frange importante de la jeunesse des cités<sup>64</sup> qui reproche aux forces de l'ordre d'être en décalage avec les demandes des quartiers où elles exercent et d'être avant tout au service d'elle-même.

Le sociologue Éric Marlière relève ainsi dans ses enquêtes un certain ras-le-bol à l'égard des gardiens de la paix, jugés incapables de distinguer les « vrais » délinquants du reste de la population dès lors qu'ils partagent des origines ethniques similaires<sup>65</sup>. Une comparaison avec les pratiques de la police allemande illustre l'ampleur du problème : alors que la délinquance de rue n'est pas plus présente en France qu'en Allemagne, les policiers français ont deux fois plus recours au contrôle inopiné que leurs homologues d'outre-Rhin. Il apparaît ainsi en réalité que les contrôles policiers français ne sont pas déployés

60. Donald Black, *The Manners and Customs of the Police*, New York, Academic Press, 1980.

61. « Yann Manzi : J'ai été témoin de violences policières dans un commissariat », Konbini News, septembre 2020.

62. Sebastian Roché, *De la police en démocratie*, op. cit., pp. 106-111.

63. D'après une enquête « Eurojustis » menée en 2011.

64. Manuel Boucher, *Casquettes contre képis*, Paris, L'Harmattan, 2013.

65. Éric Marlière, *Jeunes en cité*, Paris, L'Harmattan, 2005.

dans le but de retrouver des auteurs de délits, mais d'imposer de façon ostensible l'autorité de l'institution policière sur le quartier dans lequel elle opère.

Bien que la moitié d'entre eux reconnaissent l'existence de pratiques discriminatoires de la part de la police, la confiance que les Français continuent d'accorder à leur police interroge. Force est de constater que si la plupart s'en accommodent, certains d'entre eux vont jusqu'à s'en réjouir. Si, d'après l'édition 2011 de l'enquête « Eurojustis », 57% des sondés résidant dans des HLM de Seine-Saint-Denis estiment que ces pratiques sont inacceptables, 27,5% des Français estiment qu'elles sont « tout à fait normales » et ne voient « pas en quoi c'est un problème », enfin, 28% jugent qu'elles sont nécessaires au nom de l'efficacité du travail des gendarmes et des policiers.

Les études ethnographiques éclairent également sur la profondeur du mal-être qui caractérise les relations entre la police et les habitants des quartiers défavorisés. Entre 2005 et 2007, l'anthropologue Didier Fassin a pu suivre le quotidien des équipages de la BAC d'une ville de banlieue parisienne. Créée en 1971 pour faire du « flagrant délit », cette police en civil est devenue depuis les années 1990 l'instrument principal de la « police des quartiers ». Cherchant à mettre en lumière les dysfonctionnements structurels, le chercheur note en premier lieu le manque de familiarité des policiers avec le terrain dans lequel ils évoluent. Le problème persistait encore en 2018 : alors que 71,5% des postes à pouvoir en sortie d'école de police sont situés en Île-de-France<sup>66</sup>, seulement 10% des diplômés en sont originaires. Didier Fassin témoigne par ailleurs de la surprise des forces de l'ordre au moment de leur prise de fonction. Au nom d'une politique du chiffre qui leur assigne des objectifs irréalisables, ces derniers se retrouvent en effet à multiplier les fouilles et les interpellations de sans-papiers ou de simples consommateurs de cannabis. Chargés d'assurer la sécurité d'une région qu'ils ne connaissent pas et d'accomplir des missions qu'ils ne comprennent pas, ces policiers venus de province voient la difficulté de leur tâche encore aggravée par un taux d'encadrement particulièrement faible.

Selon un rapport de la Cour des comptes, cité dans *Le Monde*<sup>67</sup>, celui-ci atteint 17,1% en 2019 au sein

de la Direction de la sécurité publique de l'agglomération parisienne, soit l'ensemble des commissariats en charge de la petite et moyenne délinquance. Ces jeunes recrues cherchent donc, en général, à repartir au plus vite dans leur région d'origine. Les places qu'ils laissent vacantes sont ensuite tout aussi brièvement occupées par de jeunes diplômés, qui partiront également avant d'avoir pu se familiariser avec leur secteur, et seront eux-mêmes remplacés par des profils similaires qui s'empresseront à leur tour de perpétuer le cycle. Ce turn-over induit une dépersonnalisation de la relation entre les policiers et la population, qui facilite l'esprit de confrontation.

Entre violence et discrimination raciale, les comportements policiers qui découlent de ce fonctionnement peuvent ainsi facilement franchir plusieurs lignes rouges. Outre cette distance à laquelle ils sont maintenus avec la population qu'ils sont censés protéger, les policiers justifient eux-mêmes ces pratiques en rejetant la faute sur le laxisme supposé des magistrats, accusés de libérer trop facilement des délinquants dont l'arrestation avait pourtant exigé d'eux des efforts importants. Ils ont dès lors tendance à considérer que leurs actes de violence à l'égard des personnes interpellées ne seraient qu'une façon de garantir une forme de justice qui ne serait sinon jamais rendue.

Si elle est aléatoire, cette « justice » policière est intrinsèquement discriminatoire, nourrie par l'idée que tous les jeunes sont des délinquants sur lesquels leurs parents n'ont aucune emprise. Cette vision débouche sur des pratiques arbitraires – arrestation d'un jeune à la place d'un autre pour compenser l'absence du suspect, voire sur des pratiques racistes, dont témoigne la propension de la partie la plus hostile des policiers étudiés à utiliser le terme de « bâtards » pour qualifier la population. Dans son enquête de 2019 au cœur du commissariat du 19<sup>e</sup> arrondissement, Valentin Gendrot relève également l'emploi fréquent de cette insulte. Peut-être les policiers se sentent-ils encouragés dans leurs actions par le contexte politique, alimenté par les critiques récurrentes de nombreux élus et candidats à l'encontre des magistrats « de gauche » et leurs appels répétés à agir sans aucune tolérance contre les « sauvagesons<sup>68</sup> ».

66. Juliette Bénézit, « Sélection, formation : la police nationale face aux difficultés du recrutement de masse », *Le Monde*, 3 septembre 2020.

67. *Ibid.*

68. Thomas Sotto, « Cazeneuve "regrette" d'avoir utilisé le mot "sauvagesons" quand il était ministre de l'Intérieur », RTL, 1<sup>er</sup> septembre 2020.

Selon Didier Fassin, si ces pratiques ne sont pas universelles au sein des forces de l'ordre, elles sont néanmoins tolérées par l'ensemble des policiers. L'unité de BAC au centre de son étude accepte ainsi les usages excessifs de la force car une majorité des agents perçoit les jeunes de banlieues, les sans-papiers et les gens du voyage comme des ennemis. Certes, certains des agents de l'unité maintiennent une attitude exigeante de leur fonction et nourrissent même de la sympathie pour les milieux populaires urbains. Un « nuíteux » reconnaît ainsi auprès de Didier Fassin en « avoir marre des collègues racistes et antisémites » et confie à l'anthropologue son souhait de passer aux patrouilles de jour. Mais, craignant de ternir l'image de la police, il refuse cependant de témoigner.

La loyauté prime au sein des forces de l'ordre. La solidarité est telle que Valentin Gendrot partage dans son enquête sa surprise d'avoir lui-même, au nom de l'esprit de groupe, couvert un collègue après une bavure. Cette réticence à faire remonter les dérapages auprès de la hiérarchie s'explique par la marginalisation à laquelle s'expose quiconque ose briser le silence, à l'image de la mise à l'écart vécue par le brigadier-chef Amar Benmohamed après avoir signalé à sa direction des propos racistes, des cas de maltraitance et des faits de vols de la part de ses collègues<sup>69</sup>. De même, lorsqu'un policier noir a osé dénoncer en 2019 les nombreux propos racistes tenus par six de ses collègues d'un commissariat de Rouen au sein d'un groupe WhatsApp, c'est ce dernier qui a été contraint de quitter son service. Alors qu'une enquête les visait, les policiers mis en cause ont, eux, pu continuer à travailler.

Face à un système qui punit *de facto* les lanceurs d'alerte, Didier Fassin montre que les policiers témoins de pratiques discriminatoires préfèrent majoritairement éviter de prendre le risque de procéder à un signalement contre leurs collègues. La majorité se rabat donc sur des solutions plus discrètes : silence pragmatique, demande de mutation ou démission.

Ces études ethnographiques tendent à décrire une police agissant dans les quartiers défavorisés de façon arbitraire, raciste et brutale. Il faut toutefois souligner leurs limites. Si elles restituent le climat dans lequel la police opère, elles laissent peu de place à l'expres-

sion d'avis divergents au sein des quartiers défavorisés. Didier Lapeyronnie, sociologue, souligne qu'il existe par exemple des clivages générationnels sur la question policière.

La part de responsabilité des habitants des quartiers défavorisés dans la dégradation des rapports avec la police est par ailleurs rarement interrogée. De même, ces études sur les violences policières abordent peu le lien entre l'isolement social et économique de ces populations et le rejet, bien au-delà des seuls policiers, de tout ce qui représente le reste de la société ou s'apparente à l'autorité publique. Face à cette hostilité de principe, les policiers pourraient être contraints d'entretenir dans les quartiers concernés une attitude autoritaire, voire guerrière. Les études quantitatives peuvent donc constituer une réponse complémentaire et objective sur les origines des difficultés de ces rapports entre police et population.

Dirigée par Sebastian Roché en 2011, l'enquête « Eurojustis » a la particularité d'avoir simultanément interrogé un échantillon représentatif des Français et un échantillon représentatif des habitants du département le plus pauvre de France, la Seine-Saint-Denis. Ses résultats montrent d'abord que les jeunes de Seine-Saint-Denis sont particulièrement plus méfiants à l'égard de la police que les jeunes en France : 15 points les séparent. Cet écart se perpétue jusqu'à l'âge de cinquante-neuf ans, tranche pour laquelle Sebastian Roché observe une différence de 10 points entre les Français de Seine-Saint-Denis et le reste de leurs concitoyens.

Les sondés résidant dans les quartiers difficiles critiquent une police peu efficace, voire laxiste, qui laisserait passer de trop nombreux délits. 34 % affirment ainsi que la police est présente, mais qu'elle laisse tout passer. Leurs autres critiques portent sur le caractère violent et machiste de l'action policière. La police n'y est ainsi pas tant perçue comme un service de l'État manquant à ses devoirs ou comme une institution au sein de laquelle les policiers commettent individuellement des abus, mais plutôt comme une force extérieure qui ne fait qu'attiser un conflit latent. Les tentatives de rapprochement, comme les UTeQ ou l'îlotage, sont jugées insuffisantes pour enrayer la spirale de la défiance. Mais, étant donné

69. Mathieu Molard, Christophe-Cécil Garnier et Yann Castanier, « Un policier révèle des centaines de cas de maltraitance et de racisme dans les cellules du tribunal de Paris », *Street Press*, 27 juillet 2020.

les conditions de nomination des agents dans ces quartiers et le turn-over qui en découle, ce rapprochement n'est-il pas structurellement impossible ?

Au-delà du lieu d'habitation, le jugement des Français sur leur police est également lié à leur religion. Dans le cadre d'une autre enquête menée en 2012<sup>70</sup> auprès de jeunes adolescents, Sebastian Roché pointe ainsi une forte corrélation dans les quartiers les plus défavorisés entre la défiance à l'égard de la police et la pratique de la religion musulmane. Quand les catholiques sont, par exemple, 66,6% à affirmer refuser de lancer des pierres sur la police dans n'importe quelle situation, le chiffre baisse à 43,8% chez les musulmans. D'une manière générale, si on la compare à ses grands voisins européens, la France n'est pas le pays où la référence identitaire à la religion est la plus marquée. Mais l'enquête de Sebastian Roché observe néanmoins que les musulmans émettent indéniablement des critiques plus fortes que le reste de la population à propos du comportement des policiers lors des patrouilles et des contrôles dans leurs quartiers.

Ce lien entre pratique religieuse et respect de la police n'est pas sans conséquences concrètes sur le maintien de l'ordre. Pour Frédéric Péchenard, « il existe des endroits où la loi religieuse est supérieure à l'État de droit. L'exemple de Dijon<sup>71</sup> est frappant. L'arrêt des violences a eu lieu parce qu'un imam a réconcilié les communautés adverses, et non grâce à la République<sup>72</sup> ».

Les études statistiques montrent qu'en dépit des critiques, la police continue à bénéficier d'un statut particulier aux yeux des Français, qui lui maintiennent un niveau de confiance souvent plus élevé que pour les autres services publics. Cependant, un point spécifique cristallise le mécontentement d'une partie grandissante de l'opinion : le manque de transparence et d'efficacité du système d'inspection et de sanction interne des forces de sécurité.

## Critiques à l'égard des inspections en interne des forces de sécurité

Les militants qui manifestent contre les violences policières scandent depuis plusieurs années une question qui, à force, sonne de plus en plus comme une supplique : « Qui nous protège de la police ? » L'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) et l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) sont ainsi pointées pour le manque de transparence de leurs méthodes et le laxisme avec lequel elles sanctionnent les dérapages qui leur sont signalés.

Sebastian Roché pointe dans son étude que plus un service d'inspection enregistre des saisines, plus le niveau de confiance des citoyens dans la police augmente. Or, là où l'IGPN n'enregistre que 3 000 plaintes par an, son équivalent britannique en traite 36 000. Malgré ce gouffre qui les sépare de leurs homologues d'outre-Manche, les forces de l'ordre françaises ont pourtant tendance à considérer que ces services d'inspection internes font preuve d'une trop grande fermeté dans leur travail.

Frédéric Péchenard cite ainsi le rapport du médiateur pour souligner que les policiers sont bien plus sanctionnés que le reste des serviteurs de l'État : alors qu'ils ne constituent que 7% des effectifs, les policiers concentrent 64% des sanctions administratives prononcées en France. Pour l'ancien patron de la police nationale, « les fonctionnaires de police sont les plus contrôlés parmi les corps de l'État ».

Se basant sur son vécu de policier et d'agent du renseignement intérieur, Jean-Michel Fauvergue estime quant à lui que l'IGPN et l'IGGN font parfaitement bien leur travail, aussi bien en termes d'audit que d'enquête judiciaire et administrative. Le problème réside, selon lui, dans la sensation des Français que la police lave son linge sale en famille, « entre flics », et non avec les citoyens.

70. L'enquête « POLIS » est menée doublement en Allemagne et en France respectivement par Dietrich Oberwittler et Sebastian Roché. Elle mesure la confiance entre police et minorités chez les adolescents dans quatre villes au total.

71. Frédéric Péchenard fait ici référence à des violences entre communautés ethniques ayant eu lieu en juin 2020 durant une semaine.

72. Extraits d'un entretien réalisé en août 2020 par la Fondation Jean-Jaurès.

Concrètement, ces inspections exercent trois types de missions : contrôler les services de police par la conduite d'audits et de visites inopinées, améliorer leur fonctionnement par la rédaction d'études et de recommandations et, enfin, s'assurer que les agents respectent la loi et le code de déontologie des forces de sécurité intérieure. Dans ce cadre-là, les inspections effectuent soit des enquêtes sur demande des autorités judiciaires – le procureur de la République ou le juge d'instruction – soit des enquêtes administratives sur demande d'un supérieur, comme le ministre de l'Intérieur ou le préfet de police. Pour les enquêtes administratives, une proposition de sanction après inspection est proposée ou non, mais il revient à la hiérarchie du policier ou du gendarme incriminé de l'appliquer. Pour ce qui est des enquêtes judiciaires, une recommandation après inspection est rédigée à l'intention des juges d'instruction sur la pertinence d'engager, ou non, des poursuites. C'est ensuite au parquet d'apprécier les suites à donner aux enquêtes.

Suite à leur médiatisation, de nombreuses affaires gérées par ces inspections ont récemment suscité de vives critiques, citoyens et politiques estimant de concert que justice n'avait pas été rendue. À propos de l'affaire du brigadier-chef Amar Benmohamed durant l'été 2020, Gérald Darmanin s'est par exemple étonné, durant sa première audition devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, que l'IGPN ait fait 13 préconisations mais qu'aucune d'entre elles n'ait été encore mise en œuvre.

Alain Bauer note à ce propos que la sévérité de ces institutions semble inversement proportionnelle à l'attention que le public porte aux cas inspectés : « Plus la confrontation dépasse les affaires internes, plus les inspections semblent passer du statut de procureur à celui de protecteur. » C'est ainsi que pourrait être interprétée, par exemple, la gestion de l'affaire Steve Maia Mançio. Saisie pour enquêter sur son décès survenu à la suite d'une charge de la police contre une fête organisée sur les bords de la Loire, l'IGPN a finalement dédouané les agents impliqués et ce malgré (ou à cause de ?) l'intense médiatisation de l'affaire. Se sentant obligé de réagir, le Premier ministre avait ensuite désavoué l'enquête en missionnant l'inspection générale de l'administration (IGA)

pour qu'elle étudie à son tour la manœuvre controversée des policiers.

L'IGPN est donc au cœur d'un paradoxe. Si on considère en interne qu'elle traite très durement les agents pris la main dans le sac, ce service est, au contraire, régulièrement brocardé à l'extérieur pour son laxisme et sa partialité. Or, force est de constater que ces institutions semblent surtout manquer de transparence.

Au cours de l'année 2018, l'IGPN a ainsi clos puis transmis aux autorités judiciaires 1 157 saisines. Il est pourtant impossible de savoir avec précision combien de ces enquêtes ont mené à des condamnations de policiers. « L'autorité judiciaire n'informe pas, en principe, l'IGPN des suites données aux procédures transmises », assure l'institution<sup>73</sup>. L'ONG chrétienne Acat a, de son côté, fait état de 89 enquêtes entre 2005 et 2015 sur des faits considérés comme des bavures policières. Toutes se seraient soldées par des non-lieux.

Du fait de l'absence de données fiables et objectives, ce phénomène est particulièrement complexe à analyser. Les forces de l'ordre ne portent pas toutes des caméras de corps pouvant permettre d'arbitrer entre les différentes versions des intéressés, réduisant souvent les enquêtes à l'incertitude du « parole contre parole ». L'existence d'un « biais » corporatiste dans le traitement de ces inspections est impossible à confirmer du fait du manque de données disponibles. Ce flou entretient le doute et, *in fine*, la défiance.

Face aux critiques visant leur manque de transparence, l'IGPN et l'IGGN ont commencé à réagir. Ces dernières années, l'IGPN a ainsi renoué avec la publication de bilans annuels, un temps interrompue, et augmenté le nombre d'informations disponibles, notamment autour des enquêtes judiciaires menées contre des policiers. De même, l'IGGN a pour sa part publié en juin 2020 le premier rapport annuel d'activités de son histoire et affiché son souci de transparence en accueillant la Fondation Jean-Jaurès dans ses locaux. L'inspection projette notamment d'intégrer un magistrat, un chargé de mission du Défenseur des droits et un chercheur à son effectif.

Si elle concentre les critiques, la police n'est pas la seule institution impliquée dans l'application de la loi. Au-delà des forces de l'ordre, c'est l'ensemble de

73. Mathilde Goupil, « L'IGPN innocente-t-elle systématiquement les policiers ? », *L'Express*, 20 août 2019.

la chaîne pénale<sup>74</sup> qu'il convient d'analyser, en s'arrêtant notamment sur les rapports tendus et complexes qu'entretiennent policiers et magistrats.

## Et que fait la justice ?

Les policiers portent souvent un regard très critique sur l'action des magistrats, à qui ils reprochent d'accorder trop facilement des aménagements de peine ou de mal communiquer avec eux pour les prévenir de la remise en liberté de délinquants emprisonnés. Interrogé sur ce sujet, l'ancien chef de la police, Frédéric Péchenard, partage ainsi sa circonspection face à la libération anticipée de 14 000 détenus décidée à l'occasion du confinement. La justice française serait-elle trop clémente ?

La chaîne pénale tout entière fait face à un enjeu colossal. Depuis les années 1990, le taux de réponse pénale est passé de 50% à près de 90%, et ce malgré des moyens qui, s'ils ont augmenté, n'ont pas doublé<sup>75</sup>. Dans le même temps, certains outils de régulation de la population carcérale ont disparu ou se sont amoindris, ce qui a compliqué et aggravé la charge de travail de notre appareil pénal. Dans le cadre de sa politique répressive, Nicolas Sarkozy a ainsi supprimé en 2007 le décret de grâce présidentielle. Mécanisme déterminant dans la gestion du nombre de détenus, ce dernier permettait de libérer par anticipation plusieurs milliers de prisonniers.

Combinée à la mise en place des peines planchers, cette suppression a lourdement aggravé le problème de la surpopulation carcérale. Répondant à la demande de sévérité que Nicolas Sarkozy avait pris soin de nourrir pendant dix ans, les réformes mises en place à l'occasion de ses passages place Beauvau et au cours de son quinquennat à l'Élysée ont provoqué une augmentation de près de 20 000 du nombre de détenus : de 48 000 en 2002, ils étaient 68 000 en 2012. En dépit de cette politique répressive, les infrastructures pénitentiaires n'ont pas été adaptées à ce nouvel afflux de prisonniers : en janvier 2020, 70 651 détenus se partageaient encore 61 080 places

de prison. C'est seulement grâce à l'épidémie de la Covid-19 et au risque qu'elle faisait peser sur la santé des personnes incarcérées dans des conditions de trop grande promiscuité que, pour la première fois en vingt ans, il y avait à l'été 2020 moins de détenus en France (58 685) que de places de prison (60 592)<sup>76</sup>.

Contrainte de gérer le flux des cas à juger, la chaîne pénale s'est concentrée sur les procédures d'urgence. Il s'agit de juger vite et de façon visible la délinquance la plus violente *via* des procédures de comparution immédiate. Si elle représente seulement 6% des prévenus comparaisant devant les tribunaux, cette procédure est pourtant à l'origine de 25% des entrées en prison. En dehors des affaires les plus médiatisées, le reste des délits est jugé avec un retard significatif.

La délinquance moyenne tend quant à elle à être jugée avec moins de sévérité. Compte tenu de l'encombrement des cours d'assises et du temps que requiert ce type de procédure, seulement 10% à 15% des dossiers criminels transmis par la police et la gendarmerie censés être jugés par ces cours le sont effectivement. À l'image des viols sans circonstances aggravantes requalifiés en simples agressions sexuelles, le reste des affaires est transmis aux tribunaux correctionnels avec des qualifications moins graves.

Pour leur part, faute de temps et faute de connaissance de la situation spécifique du prévenu (statut social, professionnel, conjugal, etc.), les tribunaux correctionnels s'abstiennent de procéder aux audiences et se rabattent sur les aménagements de peines, malgré l'incompréhension que suscite cette pratique. De même, à l'autre extrémité de la réponse pénale, citoyens et policiers ont également du mal à comprendre les réductions de peine accordées aux détenus, qui ont pourtant l'immense avantage de permettre de surveiller les prisonniers une fois en dehors de la prison et d'éviter les sorties « sèches » qu'on sait propices aux récidives.

Force est de constater que la seule politique pénale qui soit lisible par la majorité des citoyens demeure jusqu'à aujourd'hui la sanction par l'incarcération et la privation des droits. Or, toutes les données disponibles montrent que, dans une perspective de réduction de l'insécurité, cette réponse ne fonctionne

74. L'ensemble des acteurs qui travaillent à la répression des infractions, composée de la police et de la gendarmerie, la justice et l'administration pénitentiaire.

75. Dominique Raimbourg et Stéphane Jacquot, *Prison, Le choix de la raison*, Paris, Economica, 2015, p. 27.

76. D'après les statistiques de la population détenue et écrouée publiées par le ministère de la Justice, juillet 2020.

pas : la sévérité des peines n'a pas d'incidence sur la délinquance.

De plus, une politique répressive qui n'est pas simultanément accompagnée d'une véritable stratégie carcérale s'avère, *in fine*, contre-productive. En rendant la vie impossible pour les détenus comme pour les surveillants, les conditions d'incarcération actuelles, entre surpopulation et personnels pénitentiaires en sous-effectifs, empêchent la prison de jouer correctement son triple rôle de punition, de prévention de la récidive et de réinsertion.

En 2014, près de 80% des sorties de prison se faisaient ainsi sans qu'aucun suivi ou contrôle ne soit mis en place. Pour les peines de moins de six mois, le taux montait à 98%. Face à cette réalité complexe et parfois contre-intuitive, les politiques de gauche comme de droite préfèrent s'engager avec facilité et opportunisme dans des débats idéologiques déconnectés des faits, entre simplisme démagogique pour les uns et coups de menton ultra-répressifs pour les autres. Ce faisant, ils ne font que retarder l'émergence d'une solution qui ne pourra être élaborée qu'à partir du réel et compliquent la tâche des magistrats.

Pour Jean-Michel Fauvergue, le défi posé au système judiciaire est de donner une réponse pénale qui soit à la fois immédiate et adaptée : « Tous les délits sont importants. Une réponse adaptée signifie que les décisions des magistrats soient assorties à l'ampleur du délit commis. Si des décisions de rappel à la loi sont produites à tour de bras, il faut se poser des questions. Reconnaissons, bien entendu, que les problématiques sur les peines sont nombreuses entre le manque de place en prison et en TIG. Produire une sanction immédiate empêche les multiples incompréhensions actuelles. Aujourd'hui, la victime, le délinquant et le policier ne comprennent pas pourquoi le délinquant est plus vite sorti que l'agent n'a pris le temps de remplir son dossier. »<sup>77</sup>

Les forces de l'ordre se plaignent par ailleurs d'être très peu informées des suites données aux dossiers qu'ils transmettent à la justice. Elles ne sont également presque jamais notifiées des sorties de prison et des obligations, et surtout des interdictions, qui pèsent sur certains condamnés. Loin d'être anodin, cet oubli peut gêner leur travail et met parfois en danger les citoyens, notamment dans le cas des femmes

victimes de violences conjugales. Ce défaut de communication traduit en réalité un manque d'intérêt symptomatique d'un système tout entier tourné vers le répressif où rien n'existe en dehors de la prison.

Pour la France et sa chaîne pénale, le véritable enjeu semble donc de se doter d'une culture de la sanction qui se détacherait progressivement du tout-carcéral au sein de laquelle les peines alternatives à la prison et le travail de suivi des condamnés après leur libération trouveraient enfin leur place parmi les autres peines et où police, justice et administration pénitentiaire travailleraient de concert.

## Vers une réforme structurelle du fonctionnement des forces de sécurité intérieure

Que signifie une bonne police ? Pour évaluer la performance de ses forces de l'ordre, la France s'est longtemps contentée de compter le nombre de délits commis ou de gardes à vue prononcées sur son territoire. Leur décompte serait en principe gage de bonne ou de mauvaise performance de nos agents. Simpliste, cette culture du résultat a en réalité généré des biais et des manipulations signalées aussi bien par les sociologues s'étant penchés sur la question que par les propres services internes de la police. De plus, cette attention portée en priorité au seul comptage des délits et des actes de procédure revient, *in fine*, à laisser de côté le ressenti des citoyens. Ainsi, les gouvernements français n'ont jamais réellement orienté l'attention et l'action de la police vers la satisfaction du public ou la construction d'un lien de confiance avec la population.

À l'image de la délinquance qu'elles doivent combattre, les métiers des forces de police ont pourtant évolué. Avec moins d'homicides à élucider et plus d'incivilités à réprimander au quotidien, le policier n'incarne plus la figure du justicier luttant contre le crime, mais bien celle du garant de l'ordre sur la voie publique. Pourtant, ce changement de fonction ne s'est pas accompagné d'une amélioration des conditions de travail. De nombreux commissariats et

77. Extraits d'un entretien réalisé en août 2020 par la Fondation Jean-Jaurès.

gendarmeries manquent, par exemple, de voitures, d'ordinateurs ou de caméras de corps fonctionnels. Par manque d'effectifs et de budget, les fonctionnaires sont également amenés à effectuer de nombreuses tâches indues qui viennent, à l'image des gardes statiques ou de l'enregistrement des procurations de vote, s'ajouter à des obligations administratives souvent répétitives et chronophages.

Il ne faut pas pour autant croire que le métier de policier se réduit désormais à un travail de bureau. Outre la réalisation des opérations de maintien de l'ordre pour encadrer les nombreuses manifestations organisées chaque année en France, les agents sont mobilisés de façon constante depuis 2015 contre la menace terroriste islamiste. Enfin, alors que les Français recevaient la consigne de se terrer chez eux pour éviter la Covid-19, les policiers et gendarmes ont pris des risques pour s'assurer avec courage, et souvent sans protections adéquates, du respect des règles du confinement.

Fabien Jobard résume d'une formule les difficultés auxquelles font face les policiers : « Aujourd'hui, les polices sont soumises à deux exigences aussi fortes que conflictuelles : assurer l'ordre, mais l'assurer sans heurt ni scandale<sup>78</sup>. » Face à l'importance de leurs missions et aux difficultés auxquelles ils doivent faire face pour les mener à bien, les critiques à leur encontre sont perçues par les forces de l'ordre comme des attaques infondées émanant d'observateurs et d'idéologues déconnectés de la réalité de leur métier. Interrogé par nos soins, Frédéric Potier estime que les forces de l'ordre ont le sentiment d'être au sein d'une « forteresse assiégée ». Pour le délégué interministériel à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT, « toute réforme doit partir du terrain, de la façon dont les policiers travaillent, dans l'écoute mutuelle. Rien ne pourra changer sinon ».

Les pouvoirs publics ne sont pas restés totalement inactifs face à cette dégradation des conditions de travail et à l'insatisfaction du public. L'ilotage, les UTeQ, la mise en place d'un nouveau code de déontologie ou le recrutement de nouveaux effectifs sont allés dans le sens d'une police plus adaptée aux demandes des citoyens et de ses agents. Mais les

tentatives de changement plus ambitieuses se sont néanmoins soldées par des échecs, à l'image de l'instauration de la police de proximité au début des années 2000. En réaction, la droite a alors mené une politique répressive sans réellement se soucier de l'absence de preuves de son efficacité. L'idée d'une politique de sécurité mise au service des citoyens a été progressivement abandonnée, plaçant peu à peu notre police en porte-à-faux avec ses homologues européens.

Une bonne police consisterait d'abord aujourd'hui à la concevoir comme le produit d'une expérimentation sociale portant une attention particulière au ressenti des individus amenés à être à son contact. C'est à partir de cet élément qu'il conviendrait d'évaluer l'action d'une police moderne, et non au travers d'un simple décompte stérile de ses interventions dans un esprit de « vivre ensemble », de *Polis*. Concrètement, cela impliquerait d'évaluer l'accueil offert aux citoyens venant déposer plainte, l'impartialité des agents au cours des contrôles d'identité, la satisfaction des publics côtoyant la police et, *in fine*, la confiance accordée aux forces de l'ordre par l'ensemble des citoyens.

Selon Sebastian Roché, la confiance procède d'une reconnaissance sociale et, dans le cas des policiers, d'une acceptation du bien-fondé de leurs actions et des valeurs qui semblent les inspirer. Négligée par une profession qui se plaint de son isolement et de l'incompréhension qu'elle suscite, cette confiance pourrait pourtant être un atout majeur pour qui saurait la gagner.

Évoquant le quotidien d'un locataire de la place Beauvau, Bernard Cazeneuve soulignait en 2016 qu'il valait mieux aimer les ennuis que l'ennui<sup>79</sup>. Submergés par les crises, les urgences et les déplacements, otages du rythme imposé par l'incertitude des événements et l'impatience des chaînes d'information en continu, les ministres de l'Intérieur rencontrent inévitablement des difficultés pour ne pas se laisser détourner du temps de réflexion nécessaire au travail de fond et à la préparation des réformes structurelles. Celles-ci sont pourtant aujourd'hui nécessaires.

78. Fabien Jobard, « L'usage de la force par la police », *op. cit.*, pp. 390-401.

79. Propos prononcés durant la déclaration de Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, le 4 septembre 2016 à La Rochelle.



# Retrouver des forces de l'ordre attentives au lien avec la population dans un esprit de concertation

## Ouvrir les portes et les fenêtres de la place Beauvau

Les forces de l'ordre françaises sont peu enclines aux critiques. Si elles peuvent reconnaître des erreurs, elles refusent généralement toute remise en question structurelle. Là où nos voisins britanniques et allemands favorisent le débat et multiplient les commissions sur les forces de l'ordre, la France s'empresse généralement de refermer toute polémique et se contente de demi-mesures prises en urgence et qui s'attaquent rarement aux racines du problème.

Pourtant, les causes du malaise des policiers et de l'insatisfaction des usagers sont bien institutionnelles. Nationales, notre police et notre gendarmerie sont organisées par et pour le centre. Les négociations sur les orientations et les moyens budgétaires s'y réalisent à huis clos, entre syndicats et gouvernements. Il n'existe ainsi pas, au ministère de l'Intérieur, de lieu de concertation destiné à entendre les usagers ou à se nourrir de la réflexion sécuritaire des experts et des universitaires. De même, le ministère ne dispose pas d'une direction des relations aux usagers qui disposerait d'un service, de moyens et d'autorité pour réfléchir à l'amélioration du service rendu aux citoyens.

Ce fonctionnement jacobin pourrait évoluer, notamment au travers de la publication d'un livre blanc lancée le 14 octobre 2019. Ce Livre blanc de la sécurité intérieure doit regrouper divers groupes de travail, missionnés pour plancher sur quatre grands

chantiers en lien avec l'organisation et le travail des forces de sécurité<sup>80</sup>.

Le premier était consacré à l'organisation des services et plus spécifiquement aux missions de la police, de la gendarmerie et des pompiers. Le deuxième s'intéressait aux liens entre les forces de sécurité et les acteurs non régaliens (police municipale, sécurité privée, élus, bailleurs sociaux, transporteurs) de la lutte contre l'insécurité. Le troisième atelier était, quant à lui, chargé d'établir une stratégie de ressources humaines et de moyens. Enfin, le quatrième portait sur l'usage et l'apport des nouvelles technologies.

La particularité de cette méthode de travail est l'attention qui y est portée à la concertation. Laurent Nuñez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Intérieur au début des travaux, insistait notamment sur l'ambition d'élargir les consultations « aux grandes associations de transporteurs, de bailleurs, d'élus locaux, afin d'avoir les échanges les plus approfondis possible ». Alors ministre de l'Intérieur, Christophe Castaner annonçait de son côté la mise en place « d'assises territoriales de la sécurité intérieure », organisées sous l'égide des préfets et réunissant des forces de l'ordre, des élus, des entreprises, des acteurs de la sécurité civile et des Français<sup>81</sup>. Des chercheurs universitaires et des experts ont ainsi été consultés et ont participé à la réunion d'un panel « représentatif » de citoyens<sup>82</sup>. Sélectionné par l'Ifop, un échantillon représentatif de Français a ainsi pu participer à des sessions de formation et de travaux afin de formuler des propositions pour l'évolution de notre sécurité intérieure<sup>83</sup>. Ces démarches consultatives

80. « Castaner lance les travaux du futur Livre blanc sur la sécurité intérieure », *Le Figaro*, octobre 2019.

81. « "Livre blanc de la sécurité intérieure" : Christophe Castaner lance les travaux », *Localtis* avec l'AEF et l'AFP, 15 octobre 2019.

82. « Livre blanc de la sécurité intérieure : des citoyens associés à son élaboration », *Vie publique*, 16 janvier 2020.

83. « Conférence des citoyens pour le Livre blanc de la sécurité intérieure », *Ifop*, 13 janvier 2020.

ne provoquent néanmoins aucun entrain au sein des forces de l'ordre sur le terrain, habituées à ne pas être en contact avec leurs supérieurs et à voir défiler les prétendus grandes annonces et grands changements. L'un d'eux partage notamment sa frustration de n'avoir eu que deux jours pour répondre à une « grande » consultation sur un projet d'unification de la police au niveau départemental<sup>84</sup>. La nouvelle consultation sous forme de Beauvau de la sécurité semble d'ailleurs déjà en difficulté, les syndicats de police Alliance et UNSA ayant menacé en décembre 2020 de ne pas y participer.

La condition *sine qua non* du succès d'une nouvelle politique de sécurité intérieure est qu'elle soit inspirée par l'idée d'une police de service, impartiale et redevable face à la population. Pour ce faire, Sebastian Roché propose en premier lieu de combiner le rôle du chef de cabinet de la déontologie à l'IGPN avec celui du conseiller prospective de la direction générale. En y associant la gendarmerie, il serait alors possible de créer au sein du ministère de l'Intérieur une direction de la qualité des forces de sécurité.

Jean-Michel Fauvergue souhaite pour sa part « abandonner les dogmes destructeurs pour notre « vivre ensemble » et réellement ouvrir les portes et fenêtres à la critique par des chercheurs, des avocats et d'autres experts [...]. Les besoins de la population et l'expertise non policière doivent « entrer dans la police » ». Aussi, s'agit-il d'institutionnaliser la relation entre la police et la population au niveau central et local, en modifiant les organes de gouvernance. Comme le propose Sebastian Roché en s'inspirant du Conseil d'analyse économique placé au service de Bercy, il faudrait créer un « conseil d'analyse des réponses policières » auprès du ministère de l'Intérieur. Présidé par une personnalité forte et indépendante, celui-ci serait constitué d'un collègue issu de la société civile au sein duquel siègeraient aussi bien des usagers que des représentants du monde de l'entreprise, des universitaires, des économistes de la délinquance, des spécialistes des sciences policières et des chercheurs en évaluation expérimentale des réponses pénales.

*In fine*, l'objectif est d'acquérir une meilleure compréhension des causes du divorce entre la police et la population. Mais pour qu'un *aggiornamento* de la

police française soit possible, beaucoup d'acteurs du dossier devront accepter de reconnaître des erreurs et de prendre acte de leurs échecs. Il faudra pour cela se défaire de certaines habitudes, qu'il s'agisse de pratiques policières profondément ancrées ou de dogmes idéologiques dépassés.

## En finir avec les dogmes pernicieux au lien entre police et population

Pour accomplir un changement significatif, la culture du résultat se présente naturellement comme le premier dogme auquel il faut mettre un terme. En encourageant les forces de police à donner leur priorité à la quantité plutôt qu'à la qualité, elle s'avère être un outil d'évaluation de l'activité policière à la fois peu fiable et néfaste. Mais, comme l'indiquent ses directives données à la rentrée 2020 aux forces de police pour orienter leur lutte contre l'usage de stupéfiants<sup>85</sup>, l'actuel ministre de l'Intérieur n'a manifestement pas l'intention de prendre acte de ce constat d'échec pourtant unanimement partagé.

À défaut, l'institution policière doit travailler sur sa conception de ce que doivent être ses interactions avec les citoyens. À cet égard, le manque le plus criant demeure à l'heure actuelle l'absence de lieux d'écoute et d'échanges avec la population. Lorsqu'elles existent, les réunions de quartiers auxquelles la police participe servent ainsi à informer la population, mais ne permettent pas à celle-ci de faire entendre ses doléances et d'obtenir des explications. De fait, à l'exception de la police municipale qui rend compte directement au maire, nos policiers et gendarmes peuvent travailler sans avoir le sentiment d'être redevables de leurs actions auprès du public. Certains agents insistent tout de même sur la nécessité d'établir un contact avec la population. Le colonel Dubet, rencontré dans le Val-d'Oise, par exemple, incite ses effectifs à aller à la rencontre des citoyens en uniforme de gendarme et à briser les *a priori*.

Les concepts de confiance et de légitimité n'ont pas, nonobstant, une place suffisante dans les logiques

84. Entretien réalisé en octobre 2020 par la Fondation Jean-Jaurès.

85. Aziz Zemouri, « Stupéfiants : Gérard Darmanin impose la politique du chiffre », *Le Point*, 17 septembre 2020.

d'évaluation de la police. Au contraire, ceux-ci sont même régulièrement confondus avec la notion de légalité. Là où ils devraient savoir prendre en compte les sentiments et l'approbation de la population, les agents et leur hiérarchie ont ainsi trop souvent le réflexe de se satisfaire d'une justification juridique de leurs actions. Se souciant peu d'être acceptés ou respectés, ils se contentent d'être craints.

Après la politique du chiffre, c'est la philosophie interventionniste de nos forces de sécurité qui devrait être révisée. Lors de la mise en place de la police de proximité, de nombreux policiers avaient témoigné à l'époque de leur désaccord avec une telle initiative. Un gardien de la paix devait, selon eux, lutter en priorité contre la délinquance, et non consacrer ses efforts à créer un hypothétique lien avec la population. Vingt ans après, leur réflexion a peu évolué : l'exercice de l'autorité publique au travers du « *community policing* » est ainsi, aujourd'hui encore, trop souvent péjorativement perçu comme du « travail social ».

Le chercheur Steve Herbert a, par exemple, noté que de nombreux policiers de Seattle valorisent le caractère aventureux de leur travail et la nécessité d'imposer leur autorité sur leur secteur<sup>86</sup>. Ces agents s'estiment plus qualifiés que la population pour discuter de leurs pratiques professionnelles et expriment par ailleurs une certaine lassitude face à des réformes effectuées sans consultation des acteurs concernés ni prise en compte des réalités du terrain. La réforme est perçue comme une énième mesure, souvent plus portée par des considérations idéologiques et idéalistes que guidée par une approche pragmatique d'un problème complexe. Compréhensible, cette posture est en réalité délétère pour le travail des policiers. Elle incite à la défiance à l'égard des forces de l'ordre et envenime leur relation avec le reste de la population, bien au-delà des seuls délinquants. On rappellera ainsi que l'essentiel du public avec lequel les policiers interagissent n'est pas constitué de criminels : 78 % des personnes contrôlées n'ont rien à se reprocher et ne font pas, au final, l'objet d'une interpellation<sup>87</sup>.

Effet à la fois logique, paradoxal et pervers de la baisse des homicides et de la hausse des incivilités enregistrées en France, la parole politique dominante

visé de plus en plus à exiger une intransigeance totale des pouvoirs publics face aux petits délits. Cette approche remonte aux travaux des chercheurs James Q. Wilson et George L. Kelling, théoriciens en 1982 de la « politique de la vitre cassée<sup>88</sup> » : selon les universitaires américains, une vitre cassée qui ne serait pas remplacée dès le lendemain signerait le début d'un cercle vicieux de la délinquance dans un quartier. Pour enrayer cette spirale, il s'agirait donc de faire preuve de la plus grande sévérité au moindre délit. Avec le recul, on sait pourtant aujourd'hui qu'une telle politique risque en réalité d'intensifier le climat de défiance entre forces de l'ordre et population et s'avère, sur le long terme, contre-productive. Quel est l'intérêt de prétendre faire respecter l'ordre public en imposant des mesures draconiennes si, quelques années plus tard, les forces de l'ordre ne peuvent plus travailler dans certains quartiers tant l'hostilité à leur encontre s'y est généralisée ?

Les réactions provoquées par l'arrestation à la fois violente, illégale et raciste de Michel Zecler en témoignent : le premier facteur susceptible de nuire au lien entre la police et la population demeure les pratiques discriminantes et excessivement violentes de certains policiers envers une catégorie distincte de la population. L'ensemble de la police française n'est évidemment pas raciste et l'institution ne professe ni n'accepte aucune hiérarchie des races. Cela ne suffit malheureusement pas à l'immuniser contre des comportements racistes qu'elle laisse trop souvent impunis.

Les enquêtes sur les relations entre police et population montrent depuis une dizaine d'années le net sentiment d'un manque d'impartialité à l'égard des citoyens français issus des minorités ethniques. Ces pratiques ont des effets dévastateurs sur le tissu social du pays. Elles renforcent à la fois le ressentiment contre l'ensemble des autorités publiques et le repli vers les identités collectives minoritaires, qu'elles soient ethniques, religieuses ou locales (le quartier).

Il existe ici un décalage criant autour de la perception de certaines pratiques policières. Pour les agents, les contrôles inopinés sont un outil de travail anodin. Pour une partie de la population, ce droit d'exiger les

86. Steve Herbert, « The "battle of Seattle" Or, Seven Views of a Protest-zoning State », *Political Geography*, vol. 26, n° 5, 2007.

87. Recherches effectuées dans les gares parisiennes par la fondation Open Society et le Centre des sciences sociales sur les institutions pénales, le Cesdip.

88. James Q. Wilson et George L. Kelling, « Broken windows », *Critical issues in policing : Contemporary readings*, 1982, pp. 395-407.

papers, de fouiller les affaires, de palper les corps et d’emmener des individus au poste est vécu comme une humiliation. Celle-ci se double de la colère qui découle du sentiment d’être traité différemment du reste des citoyens en raison de son apparence ou de son origine.

Non enregistrés et pas systématiquement comptabilisés, ces contrôles ne sont aujourd’hui pas suffisamment encadrés<sup>89</sup>. En permettant d’établir la responsabilité individuelle des agents en cas de dérapage, le matricule apparaît, à condition d’être effectivement porté et visible, comme un premier outil utile pour pallier ce manque de contrôle. Seul moyen d’arbitrer entre des versions contradictoires et de sortir de l’incertitude paralysante du « parole contre parole », les caméras peuvent également constituer un puissant outil de contrôle de l’action policière – et de la parole des plaignants. Censées être généralisées dans les années à venir, il faudra néanmoins s’assurer de leur bon fonctionnement. Là où elles sont déjà déployées, les ratés ont en effet tendance à se multiplier, entre batterie insuffisante, son défaillant, image de mauvaise qualité et fonctionnement inadapté à l’activité policière. Une fois réglée la question de leur existence, il faudra également veiller à ce que ces images soient accessibles : les demandes effectuées de la part des plaignants ou d’un tiers pour visionner ou récupérer ces images ne devront pas dépendre de la seule bonne volonté des policiers qui les auront en leur possession.

Pour Frédéric Potier, l’expérimentation au niveau local de nouvelles pratiques semble également constituer une bonne alternative : « Essayer, par exemple, dans une circonscription, l’absence de contrôle d’identité sur la base d’un code pénal ou suivre le modèle canadien de la carte de courtoisie sont des pistes. » L’enjeu réside aussi dans la mise en œuvre d’un effort de transparence à ce sujet. Publier, par exemple, un rapport annuel sur les contrôles avec des données détaillées pour chaque région qui indiqueraient les motifs et le nombre d’interpellations à la suite pourrait par exemple participer à améliorer cet aspect.

Ces efforts sont fastidieux, ils lèveraient peut-être le voile sur des réalités douloureuses, mais ils ne seraient pas vains : l’impartialité, l’égalité et la transparence sont de puissantes machines à produire de la confiance, de la légitimité et de l’obéissance. Autant d’éléments qui font aujourd’hui défaut à la police.

Face à la mobilisation massive de l’été 2020 contre les violences policières, le gouvernement projetait maladroitement de mettre en place la suspension systématique de chaque agent pour tout soupçon « avéré » de comportement raciste. Christophe Castaner annonçait également la fin de la méthode d’interpellation policière de la prise par le cou, dite « de l’étranglement ». Ces annonces sont des exemples de réformes à la fois nécessaires et populaires mais précipitées et mal accueillies par les policiers. Elles soulignent encore une fois le besoin d’agir dans le consensus et la concertation si l’on espère que les réformes proposées soient non seulement adoptées, mais réellement appliquées.

C’est seulement en suivant cette méthode qu’il sera possible de réformer ce qui cristallise aujourd’hui le mécontentement de la population à l’égard de la police et menace la légitimité de toute l’institution : le système encadrant les sanctions des policiers se rendant coupables de pratiques violentes et discriminatoires.

## Sanctionner clairement les auteurs de violence au sein des forces de l’ordre

Christophe Castaner a annoncé cet été une réforme « en profondeur » des inspections du ministère de l’Intérieur afin de leur garantir une plus grande indépendance : « Cette réforme devra permettre plus de cohérence, plus de collégialité entre ces inspections et surtout plus d’indépendance dans leur action vis-à-vis des services. »

L’IGPN est aujourd’hui dénoncée par ses critiques comme incapable de donner une image fidèle de l’ampleur des dérapages violents ou racistes commis par les policiers français. Croulant sous les dossiers et manquant d’effectif, elle est perçue comme une « lessiveuse » dont la fonction principale consisterait à laver la police de ses bavures. Ce manque de confiance dans leur travail est un problème majeur : toutes les enquêtes sur l’efficacité de nos forces de l’ordre reposent sur les publications rédigées par ces

89. Fabien Jobard et Jacques de Maillard, *Sociologie de la police, Politiques, organisations, réformes*, Paris, Armand Colin, 2015, pp. 171-198.

inspections. Ce sont ces dernières qui recensent les interactions avec la population, l'usage des armes à feu ou encore le nombre de plaintes déposées contre des policiers en exercice.

Les critiques contre ces rapports sont nombreuses et se concentrent principalement sur l'absence de certaines données. L'absence du nombre d'enquêtes contre des policiers débouchant sur des sanctions concrètes est ainsi régulièrement pointée du doigt. De fait, le système prévu pour sanctionner les agissements policiers manque à la fois de données et d'indépendance.

Il apparaît donc essentiel de rendre publics des rapports précis sur les enquêtes réalisées par l'IGPN et d'améliorer par ailleurs les processus de saisine. Afin d'éviter de nourrir les doutes et des incompréhensions semblables à celles nées dans le sillage de l'affaire Steve Maia Caniço<sup>90</sup>, Frédéric Potier propose ainsi de réaliser de grands comptes rendus d'affaires permettant d'expliquer clairement les choix de l'IGPN.

Pour tenter de remédier aux défaillances de son institution, la cheffe de l'IGPN, Brigitte Jullien, a validé avec le ministère de l'Intérieur la création d'un « comité d'évaluation de la déontologie de la police nationale ». Celui-ci réunira des parlementaires, des professeurs d'université, le Défenseur des droits, un magistrat, des avocats, des associations (l'Acac, Amnesty international) et un journaliste<sup>91</sup>. Leur première réunion portera sur l'usage des armes et de la force.

Quelle que soit la qualité des gens qui le composent, ce comité d'évaluation ne permet pas de résoudre l'autre problème majeur qui plane sur le travail des services d'inspection interne des forces de l'ordre : leur manque d'indépendance. Pour y répondre, Jean-Michel Fauvergue prône pour sa part un système totalement indépendant qui engloberait l'IGPN et l'IGGN. Il serait formé d'enquêteurs qui demeureraient des policiers et des gendarmes mais dont on garantirait l'honnêteté et la liberté avec un système qui ne les ferait plus dépendre de la police mais éventuellement du Parlement, avec une personnalité forte nommée à sa tête.

Au cours d'une visite auprès de l'IGGN, un responsable de la Stop Discrim, une plateforme destinée à alerter sur un comportement discriminatoire au sein de la gendarmerie, nous a ainsi mentionné une affaire qu'il a lui-même choisi de transmettre à sa collègue car il connaissait la personne mise en cause. Si son initiative est louable, rien ne dit qu'elle est pour autant généralisée par ses pairs et il est bien évident qu'un système qui ne dépend que de la bonne volonté de ses acteurs n'est pas viable. L'enjeu est donc de s'assurer, de façon structurelle, que les enquêteurs ne puissent pas se retrouver dans une situation où ils auraient à mettre en cause, ou à innocenter, l'un de leurs collègues.

Pour convaincre l'opinion publique que des sanctions à l'encontre des policiers fautifs seront systématiquement appliquées et aboutir à un lien plus apaisé entre la police et la population, ces changements sont nécessaires. Mais, au-delà de ces seuls changements institutionnels, il est indispensable de repenser de nombreuses pratiques de répression policière aujourd'hui jugées disproportionnées. Pour procéder à cet *aggiornamento*, il faudra au préalable l'accompagner de changements structurels avec, en premier lieu, la mise en place d'une nouvelle doctrine de maintien de l'ordre.

## Une nouvelle doctrine du maintien de l'ordre

Si elle n'est pas précédée d'une communication à l'intention de la population, l'usage indiscriminé de la force par la police est particulièrement susceptible d'avoir un impact négatif sur les dynamiques de la foule. La cohésion se renforce alors à l'encontre d'un adversaire tout désigné : la police. Les forces de l'ordre sont donc confrontées à un défi : trouver le moyen de véhiculer auprès du plus grand nombre la perception de la légitimité de leur action répressive. Il leur faut pour cela d'abord veiller à informer et à orienter en permanence les manifestants afin de faciliter les comportements les plus pacifiques.

90. Willy Le Devin, Ismaël Halissat et Fabien Leboucq, « Mort de Steve : pourquoi le rapport de l'IGPN sème le trouble », *Libération*, 31 juillet 2019.

91. D'après les propos tenus par Brigitte Jullien, cheffe de l'IGPN lors de son audition à la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur le maintien de l'ordre le 14 octobre 2020.

Les techniques dites de désescalade en maintien de l'ordre ont vu le jour en Allemagne en 1985, suite à la décision de « Bockdorf » du Tribunal constitutionnel. Cette dernière impose aux forces de l'ordre de systématiquement faire usage de la « communication » et de la « coopération »<sup>92</sup>. Ces techniques de réduction de la conflictualité avec des personnes se montrant violentes ont, depuis, influencé l'ensemble des institutions policières allemandes. Ces pratiques n'ont certainement pas échappé aux polices françaises avec certaines remises en question, notamment suite aux événements de Sivens<sup>93</sup>. Comme les autres polices européennes, les CRS et gendarmes mobiles ont appris à accompagner les cortèges sur leurs flancs et ont développé des moyens d'interpeller rapidement les auteurs de troubles avec, par exemple, les unités légères d'intervention (ULI) de la gendarmerie, créées dès les années 1990. Ces innovations n'ont toutefois pas permis une amélioration significative de la réputation du maintien de l'ordre à la française par rapport à celle de nos voisins européens. L'usage des armes intermédiaires ou de véhicules non adaptés par nos agents de police a ainsi été particulièrement critiqué. Aussi, la France semble-t-elle enfin amorcer une mise à jour de ces pratiques avec la publication d'un nouveau schéma national du maintien de l'ordre (SNMO). Ce travail s'est fait dans la concertation des forces de l'intérieur depuis 2019<sup>94</sup> dans le but de « garantir l'exercice plein et entier de la liberté de manifester tout en permettant d'affermir les capacités d'intervention contre les auteurs de violences<sup>95</sup> ». Ce nouveau schéma prévoit notamment l'augmentation des effectifs, le renouvellement du matériel vieillissant et le développement, à l'image des lanceurs d'eau, d'outils réputés moins dangereux. L'usage controversé du LBD est toutefois maintenu, mais demeure désormais plus strictement encadré. Pour chaque tir, il est ainsi devenu obligatoire d'avoir l'accord d'un « superviseur », y compris – et surtout – pour les effectifs de sécurité publique et les unités venues en renfort pour encadrer les manifestations. Pour sa part, la grenade à main de désencerclement

(GMD) cède la place à une nouvelle grenade, réputée « deux à quatre fois moins impactante » et désormais délestée de son bouchon allumeur qui saute – ce dernier ayant été à l'origine des blessures les plus graves. Si elles vont dans le bon sens, Amnesty International regrette cependant ces décisions et insiste sur son souhait de parvenir au retrait pur et simple de ces armes : le LBD d'abord, à cause des blessures graves qu'il inflige (éborgnement, fractures), mais également toute sorte de GMD, pour son impact « disproportionné » et « indiscriminé » sur la foule<sup>96</sup>.

Le SNMO se targue également d'une grande innovation sur les techniques de communication. Le document insiste, en effet, sur la nécessité d'engager le dialogue avec les manifestants avant, pendant et après la manifestation. Ces précautions permettraient notamment que les mouvements de la police soient correctement interprétés par les manifestants et que les actions exigées – ou interdites – par les forces de l'ordre soient perçues comme légitimes. Enfin, l'objectif final est que l'ensemble des manifestants ne prennent pas les forces de l'ordre pour cible. Pour ce faire, il est prévu d'employer des panneaux de signalisation ou des haut-parleurs, à l'image des « *Tactical Loudspeaker Units* » (TLU) utilisés en Allemagne depuis une manifestation d'extrême droite en Hesse<sup>97</sup>. Avec l'aide des opérateurs téléphoniques, des messages seraient également envoyés directement sur les téléphones des manifestants à partir du premier semestre 2022.

Le ministère de l'Intérieur entend également moderniser le texte des « sommations » employées avant de faire usage de la force, afin de les rendre le plus simple et compréhensible possible. Par souci de transparence, les agents sont maintenant obligés de porter l'uniforme avec une mention de leur unité bien visible au cours de leurs opérations. Le port de la cagoule est, en outre, proscrit. Au-delà de ces outils, les autorités désirent renforcer ou créer, là où elles n'existent pas, des structures destinées à nouer le dialogue avec les manifestants avant et pendant

92. Olivier Fillieule et Fabien Jobard, « Le splendide isolement des forces françaises du maintien de l'ordre », dans Jérémie Gauthier et Fabien Jobard, *Police, Questions sensibles*, Paris, Presses universitaires de France, 2018, pp. 21-35.

93. Les manifestations contre le barrage de Sivens furent d'une violence toute particulière, particulièrement celle du 26 octobre 2014, où un opposant au projet, Rémi Fraisse, meurt sur le site.

94. D'après les propos de Christian Rodriguez, directeur général de la gendarmerie nationale, lors de son audition devant la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur le maintien de l'ordre en septembre 2020.

95. D'après le document « Schéma national du maintien de l'ordre », publié par le ministère de l'Intérieur en septembre 2020.

96. « Nouveau schéma du maintien de l'ordre : une occasion manquée », Amnesty International France, septembre 2020.

97. Olivier Fillieule et Fabien Jobard, « Le splendide isolement des forces françaises du maintien de l'ordre », *op. cit.*, pp. 21-35.

les rassemblements, et ce malgré les difficultés rencontrées pour trouver des interlocuteurs dans les manifestations sans leaders ni services d'ordre telles que les pratiquent les « gilets jaunes ». Un référent préfectoral est par ailleurs spécifiquement désigné pour accompagner les victimes qui n'ont pas pris part aux affrontements avec les forces de l'ordre et cherchent à obtenir réparation pour les dommages subis. Ces annonces sont des avancées importantes vers une doctrine de maintien de l'ordre plus à l'écoute du citoyen.

Cette bonne volonté affichée du gouvernement n'aura toutefois pas convaincu de nombreux journalistes qui voient dans le SNMO une manière d'exclure toute une partie des reporters indépendants présents durant les manifestations. Un référent au sein des forces de l'ordre est en effet nommé pour servir de relais, mais seulement auprès des journalistes titulaires d'une carte de presse ou accrédités. Autre bémol, seuls les journalistes dont l'identification est confirmée ont le droit de porter du matériel de protection. En réaction, une quarantaine de sociétés de journalistes, rédacteurs et personnels de médias comme l'AFP, BFM-TV, *Challenges*, *Les Échos*, *L'Express*, *Libération* ou *Le Figaro* ont manifesté leur inquiétude<sup>98</sup>. Pour ces derniers, ces mesures reviennent à occulter l'émergence d'une nouvelle catégorie de journalistes, souvent indépendants et précisément spécialisés dans la couverture des abus d'usage de la force par les policiers. Or, leur présence – et leur protection – apparaît d'autant plus nécessaire que les moments où ces abus sont le plus souvent commis sont justement de plus en plus compliqués à couvrir pour les journalistes accrédités. En effet, les nouvelles règles stipulent qu'un journaliste commet dorénavant un délit s'il n'évacue pas les lieux après avoir reçu les sommations. Le ministère de l'Intérieur s'en défend, arguant au contraire que le SNMO accorde « une meilleure place aux journalistes dans le cadre des manifestations<sup>99</sup> ». Ces derniers demeurent néanmoins vent debout contre le nouveau projet du gouvernement, et force est de constater que plus de concertation en dehors des seules forces de l'ordre aurait sûrement permis d'éviter les polémiques qu'ont produites ces annonces.

Par ailleurs, le SNMO reconnaît les dérapages occasionnés par les dernières manifestations et le manque de formation des personnels appelés en renfort durant l'épisode des « gilets jaunes ». Alain Bauer abonde : « Il faut éviter à tout prix les derniers épisodes de 2018-2019 où des amateurs de la manifestation étaient gérés par des novices du maintien de l'ordre équipés d'armements inadéquats et dangereux<sup>100</sup>. » Pour Jean-Michel Fauvergue, il faut aller plus loin que ne le prévoit le projet du gouvernement : « Les nouveaux modèles de maintien de l'ordre articulés autour de la notion de désescalade ne peuvent se développer et produire pleinement leurs effets que pour autant qu'en amont s'améliorent le recrutement et les modalités de formation initiale et continue des fonctionnaires de police. La seule garantie d'une restauration progressive de la confiance retrouvée de la population dans sa police est d'imposer un certain nombre d'inflexions à l'éthos professionnel des forces de maintien de l'ordre, de la haute hiérarchie aux hommes du rang. Pour ce faire, il est nécessaire de créer un véritable corps institutionnel dédié au maintien de l'ordre, détenteur de la formation des autres unités avec une seule doctrine et une formation encore plus importante<sup>101</sup>. »

Au-delà des modules d'enseignement spécifiquement dédiés au maintien de l'ordre, la formation générale du personnel qui se destine à travailler au sein des forces de sécurité intérieure constitue un des enjeux majeurs de toute future évolution structurelle des pratiques. Mais, avant même de repenser l'enseignement dispensé aux futurs responsables du maintien de l'ordre, il convient d'abord d'ouvrir le chantier du recrutement des agents qui seront appelés à l'assurer.

## Changements des processus de recrutements et de formations

Depuis le quinquennat Hollande, les hausses d'effectif de nos forces de sécurité intérieure sont vantées comme des vecteurs de progrès. Près de 9 000 postes

98. Nicolas Chapuis et Juliette Bénézit, « Le nouveau schéma national du maintien de l'ordre inquiète la presse », *Le Monde*, 23 septembre 2020.

99. *Ibid.*

100. Extraits d'un entretien réalisé en juillet 2020 par la Fondation Jean-Jaurès.

101. Extraits d'un entretien réalisé en août 2020 par la Fondation Jean-Jaurès.

de policiers et gendarmes ont été créés de 2012 à 2017 et l'objectif de 10 000 entrées a été fixé pour le quinquennat Macron. La valorisation de ces chiffres semble toutefois omettre les grandes difficultés rencontrées pour former correctement et suffisamment rapidement ces nouvelles recrues.

La procédure de sélection a, par ailleurs, bien évolué. En 2010, 2 % des candidats étaient admis au concours de gardiens de la paix. Selon la police nationale, ils étaient 18% en 2018. D'après *Le Monde*, entre 2016 et 2017, « les moyennes d'admission ont pu tomber en dessous de 10/20<sup>102</sup> ». Ces évolutions dans le processus de sélection génèrent inéluctablement des écueils dans l'instruction de ces nouveaux effectifs. Dans son livre, Valentin Gendrot rapporte par exemple que seulement trois heures sont dédiées aux violences conjugales dans le cadre de sa formation d'adjoint à la sécurité à Paris. Il explique également avec regret ne pas avoir reçu de remise à niveau sur l'usage de son arme à feu après plus d'une année passée sans la manipuler et que, faute de formation, il est obligé de se contenter de regarder un tutoriel sur YouTube. L'actuel ministre de l'Intérieur reconnaît la réalité du problème : « On ne peut plus envoyer de jeunes policiers sortant de leur terroir à Paris ou en proche banlieue dans des conditions de violence bien plus élevées que ce qu'ils ont connu<sup>103</sup>. » Jean-Michel Fauvergue va également dans ce sens et demande à particulièrement orienter les formations « vers ceux qui en ont le plus besoin »<sup>104</sup> comme les BAC ou d'autres services ciblés. Il résume ainsi le paradoxe de la situation : « Ce sont ceux qui n'ont pas le temps d'effectuer des formations qui en ont finalement le plus besoin. » Mais, au-delà de la durée de ces formations, l'enjeu se situe principalement au niveau de leur pertinence et de la régularité de leur présence tout au long du parcours professionnel des agents.

Les écoles de police telles qu'elles fonctionnent aujourd'hui manquent par ailleurs d'une réelle prise en compte des sciences sociales dans leur maquette pédagogique. Les étudiants sont essentiellement initiés par des policiers sur des éléments pratiques et

professionnels au cours d'une instruction qui néglige des thèmes pourtant aussi essentiels que la perception des forces de l'ordre par la société civile et la population en général. Pourtant déterminant dans l'optique de construire des rapports apaisés entre la police et les populations au sein desquelles elle opère, l'enseignement du discernement dont un gardien de la paix est censé faire preuve durant ses interventions est ainsi limité. Une vision à long terme devrait pourtant exiger que l'apprentissage de la bonne gestion de la relation entre la police et les citoyens qu'elle sert soit un élément pédagogique aussi valorisé que la bonne connaissance du code pénal.

Aujourd'hui encore, la stricte légalité du comportement du futur policier prime sur la juste interprétation des conséquences concrètes de ses pratiques sur la population qui doit le subir. L'obéissance volontaire est ainsi peu abordée et n'est par ailleurs pas spontanément admise au sein de l'institution policière. Les fonctionnaires sont, en effet, nombreux à considérer que la population est constituée majoritairement de délinquants peu rationnels ni raisonnables<sup>105</sup>. De fait, ils n'estiment pas que ces derniers pourraient changer de comportement si leur action était plus « juste ».

Les policiers n'ont pas non plus à l'esprit l'importance de la communication pour assurer leur légitimité. Chaque policier, quel que soit son statut, devrait sentir et comprendre la nécessité d'expliquer et de justifier son action aux citoyens qui s'y retrouvent confrontés sur le terrain. Toutefois, comme le montre une enquête sur l'éthique réalisée pour le ministère de l'Intérieur<sup>106</sup>, peu de policiers portent de l'intérêt à cette pratique – et certains la considèrent même comme un facteur d'amointrissement de leur autorité.

La communication avec le public au cours de leurs interventions est ainsi insuffisamment enseignée aux forces de l'ordre. Or, elle est une dimension essentielle pour assurer leur légitimité dans les sociétés démocratiques modernes. De nombreuses publications sur la qualité des processus relationnels ont, en effet, démontré que l'autorité est désormais majoritairement relationnelle. Elle repose sur l'obéissance

102. Juliette Bénézit, « Sélection, formation : la police nationale face aux difficultés du recrutement de masse », *Le Monde*, 3 septembre 2020.

103. Saïd Mahrane, Géraldine Woessner et Aziz Zemouri, « Sécurité, terrorisme, présomption d'innocence... Gérald Darmanin dit tout », *Le Point*, 5 août 2020.

104. Extraits d'un entretien réalisé en août 2020 par la Fondation Jean-Jaurès.

105. Sebastian Roché, *De la police en démocratie, op. cit.*, p. 300.

106. *Ibid.*, p. 300.



volontaire obtenue par le dialogue, le partage des finalités recherchées par l'agent et la recherche d'alternatives aux traitements vexatoires ou discriminants. Ces pratiques dites de discernement comportent plusieurs volets : neutralité et impartialité dans la prise de décision, explication claire des motifs et des intentions de l'agent à l'occasion d'un contrôle, traitement digne et respectueux des personnes quels que soient leur statut social, leur groupe religieux ou leur appartenance ethnique et, enfin, établissement du dialogue afin de permettre l'expression du citoyen au cours de l'interaction et lui laisser l'occasion de formuler des objections.

C'est en observant les pratiques de nos voisins et partenaires qu'il est possible de mieux mesurer le retard français. Le fonctionnement des écoles de police danoise met ainsi en évidence l'écart flagrant entre les logiques de nombreuses forces de sécurité européennes comparées et les pratiques françaises en la matière.

La durée de l'enseignement n'est pas souvent perçue comme un élément de comparaison pertinent en France, mais notons néanmoins que les futurs policiers danois doivent passer trois ans dans leur école de formation quand les gardiens de la paix français n'y restent qu'une seule année – deux pour les commissaires. Le processus de recrutement est, par ailleurs, bien éloigné du nôtre. Il n'y existe ainsi pas de concours direct pour exercer le métier de commissaire et chaque étudiant danois commence son enseignement de la même manière. Il est, d'autre part, impossible de se présenter avant l'âge de vingt et un ans, c'est-à-dire trois ans après le bac. En pratique, les entrants sont âgés de vingt-quatre à vingt-six ans, avec un niveau de diplôme équivalent à une licence et déjà quelques années d'activité professionnelle derrière eux. De fait, les futurs agents connaissent de l'intérieur la société qu'ils seront amenés à policer.

Pour ce qui est de la formation en elle-même, les écoles danoises érigent en priorité la construction d'un lien de confiance avec la population. Depuis 2014, l'accent est ainsi mis sur le discernement des bonnes et des mauvaises pratiques du métier de policier, sur les risques du manque d'impartialité et l'absence d'éthique et, enfin, sur l'importance du dialogue avec la population. En France, l'accent est, au contraire, mis sur la connaissance des textes et l'idée

qui prime est celle d'une autorité et d'une loi automatiquement et incontestablement incarnées par l'agent de police ou de gendarmerie.

Contrairement à la France, le Danemark insiste sur la transmission d'une pensée réflexive et critique des pratiques personnelles de leurs nouvelles recrues. Les étudiants danois passent six mois à écrire un mémoire à ce sujet quand, en France, le mémoire a diminué en importance dans les écoles. De surcroît, il est, par exemple, demandé aux étudiants danois de se prêter à des exercices au cours desquels ils devront démontrer être en mesure de justifier et d'évaluer l'efficacité d'un contrôle d'identité. À l'image du reste de la formation danoise, cet entraînement favorise la réflexion du policier et l'encouragement à constamment se référer à l'effet de sa pratique et à ne pas se contenter d'en connaître le seul cadre légal.

Aussi, la modernisation des enseignements des forces de l'ordre françaises paraît-elle essentielle. Interrogé sur ce sujet, le général en chef Alain Pidoux de l'IGGN nous partage les nombreuses initiatives de son institution pour les formations au sein de la gendarmerie. Une adaptation des formations déontologiques a été effectuée avec notamment plus de mises en situation. D'autre part, l'IGGN organise chaque année un séminaire de déontologie et enseigne de nouveaux modules aux formateurs en coopération directe avec le Défenseur des droits et des juristes. Des sensibilisations par des fiches conseils et des cas pratiques sont, par ailleurs, envoyées chaque mois à tous les gendarmes.

Frédéric Potier nous partage, pour sa part, le très bon accueil que ces formations de lutte contre les discriminations reçoivent dans les écoles de police, particulièrement au sein des plus jeunes recrues : « Nous échangeons en général avec des fonctionnaires curieux et soucieux de leurs pratiques et leur impact sur la société<sup>107</sup>. » L'enjeu est désormais de dépasser la qualité de simple conférence de ces visites et de les systématiser : « Nous voulons voir si ces modules peuvent être inclus en termes de déontologie et peuvent entrer dans la notation des étudiants. Il serait intéressant de rendre ces éléments obligatoires pour des prises de grades ou de poste, par exemple. »

Christophe Korell, président de l'Agora des citoyens, propose de son côté de sortir plus fréquemment les recrues des écoles de police et de gendarmerie pour

107. Extraits d'un entretien réalisé en août 2020 par la Fondation Jean-Jaurès.

aller à la rencontre d'associations de quartier, du milieu judiciaire et de l'univers carcéral et d'organiser des visites au tribunal ou en prison<sup>108</sup>.

La question des formations et des efforts fournis pour leur qualité révèle, *in fine*, un autre enjeu majeur pour le bon fonctionnement de la police française : la gestion budgétaire du ministère de l'Intérieur. En effet, les préoccupations portées aux seuls effectifs l'ont été au détriment de la qualité du matériel et de la formation de nos agents.

## Une meilleure gestion budgétaire et salariale

À la suite des politiques de recrutement massif de la dernière décennie, la masse salariale constitue dorénavant 87% du budget de la police – 83% pour la gendarmerie. De ce fait, Frédéric Péchenard considère que les moyens ne suivent pas : « Seulement 10-15 % du budget de la police est censé suffire pour former, investir dans la nouvelle technologie et dans l'entretien de nos commissariats et gendarmeries<sup>109</sup>. »

Pour l'ancien chef de la police, certains de nos voisins gèrent mieux ce souci d'équilibre entre moyens et effectifs : « Aux Pays-Bas, quand on recrute un policier, on comprend dans son coût d'abord sa masse salariale mais aussi sa voiture et sa formation. Ce n'est pas le cas en France. *De facto*, on subit une dégradation des conditions matérielles. Il est normal de bien payer nos forces de sécurité et c'est le cas, mais assurons-nous dans un même temps de garantir des conditions de travail convenables<sup>110</sup>. »

Jean-Michel Fauvergue partage cette analyse d'une politique garantissant de nombreux avantages de rémunération mais insuffisamment d'investissements dans le matériel et les formations : « Certaines rémunérations sont légitimes comme pour les nuitoux, mais le retard du reste du budget reste trop significatif<sup>111</sup>. » L'ancien chef du RAID relève toutefois que

la masse des investissements sur les bâtiments et véhicules a été augmentée de 1,3 milliard d'euros depuis 2017. Désormais élu La République en marche (LREM), il propose des réformes structurelles de notre budget : « En France, dès que nous rencontrons un problème de politique publique, nous appelons systématiquement à plus de moyens et plus d'effectif. Nous ne cherchons que trop rarement à savoir ce que les moyens actuels font. Nous sommes en réalité un des pays d'Europe avec le plus de policiers et de gendarmes par rapport à sa population. Il serait judicieux de regarder à l'échelle des départements les fusions d'effectif possible, par exemple, où la police et la gendarmerie partagent parfois un même secteur ou songer à créer des directions de métier similaire, pas forcément de fusionner, mais de rendre les deux corps plus complémentaires. Il nous faut d'abord regarder dans le détail notre budget actuel et constater les modifications structurelles à effectuer, en dehors des simples augmentations qui n'apportent pas forcément les changements escomptés. »

Selon Jean Michel Fauvergue, l'objectif doit être, *in fine*, de parvenir à réduire les trop nombreuses tâches administratives et remettre les policiers sur la voie publique : « Nous avons trop souvent des effectifs en double, voire en triple, affairées à effectuer des procurations de vote, des gardes statiques ou des transferts de détenus. Il faut travailler sur de meilleures orientations de métiers pour tous les policiers. » C'est précisément le sens de la proposition du député de fonder une seule direction de métier pour le maintien de l'ordre, dotée d'un unique état-major, mixant la gendarmerie et la police : « Ces ajustements permettraient de positionner des métiers au-dessus des directeurs généraux et de ne pas créer de guerre de famille ou de doublon avec l'apparition d'une fonction de chef d'état-major inter-armée. »

Pour sa part, Gérald Darmanin prend plus de précautions dans ses annonces en juillet 2020 avant la publication du Livre blanc de la sécurité intérieure : « Il ne s'agit pas de fusionner la gendarmerie et la police<sup>112</sup>. » Le but est plutôt d'étudier les cas spécifiques où, selon le gouvernement, il serait pertinent

108. Chloé Pilorget-Rezzouk, « Christophe Korell, police judiciaire », *Libération*, 22 mars 2019.

109. Extraits d'un entretien réalisé en juillet 2020 par la Fondation Jean-Jaurès.

110. *Idem*.

111. Extraits d'un entretien réalisé en août 2020 par la Fondation Jean-Jaurès.

112. Première audition de Gérald Darmanin, ministre de l'Intérieur et Marlène Schiappa, ministre déléguée chargée de la citoyenneté, à la commission des lois de l'Assemblée nationale le 28 juillet 2020.

de partager des prérogatives ou des coûts, comme pour l'achat de caméras de corps pour une gendarmerie et un commissariat. Le ministre de l'Intérieur soulève également la question de la répartition des moyens, notamment au travers du problème des locaux. De nombreuses communes rurales, par exemple, ne font pas payer le loyer aux forces de l'ordre. Si l'avantage est indéniable, il s'accompagne d'un inconvénient : personne n'est alors en charge de s'occuper de leurs réparations et de plus en plus de casernes se rapprochent progressivement de l'insalubrité.

Le ministre insiste sur les efforts du gouvernement afin de renforcer la qualité de l'équipement des policiers sur le terrain, par exemple au travers de l'achat de 2 300 véhicules. Les agents se plaignent également de nombreux désagréments du quotidien, comme un ordinateur qui ne fonctionne pas ou des caméras aux batteries rapidement défectueuses et qui obligent le fonctionnaire à investir de sa propre poche dans du matériel électronique de qualité.

Le gouvernement assure en avoir conscience et veiller à ne pas investir dans de grands bâtiments mais plutôt localement, en se concentrant sur le quotidien des forces de l'ordre, afin de rendre l'expérience policière plus vivable pour les agents comme pour les usagers. Le budget a par ailleurs été augmenté de 740 millions d'euros pour l'année 2020<sup>113</sup> et une augmentation de 325 millions est prévue pour l'année 2021<sup>114</sup>. La demande des fonctionnaires de sécurité pour plus de moyens face aux difficiles conditions de travail semble en partie avoir été entendue par l'exécutif.

Face à la demande d'optimisation et de retour au travail de terrain des policiers, la piste de la dépenalisation de certaines sanctions est étudiée, par exemple pour celles réprimant l'usage de stupéfiants ou l'outrage sexiste. Ces innovations incitent, en réalité, à réfléchir au nouveau fonctionnement de toute notre chaîne pénale.

## Améliorer la chaîne pénale

En visite à Nice le 25 juillet 2020, le Premier ministre Jean Castex a annoncé la généralisation de la forfaitisation des délits de stupéfiants. Une amende forfaitaire de 200 euros pourra désormais s'appliquer à tous les usagers de drogues et en particulier de cannabis. Ce projet a pour ambition d'aider les forces de l'ordre à « appliquer une sanction sans délai » car, selon les mots de Jean Castex empruntés au philosophe du XVIII<sup>e</sup> siècle, Cesare Beccaria : « L'important dans une peine, ce n'est pas sa sévérité mais sa certitude. »<sup>115</sup> L'État aurait ainsi depuis trop longtemps, faute de moyens, « laissé s'installer l'incertitude ». Ici aussi, il est prévu d'augmenter les effectifs. Le budget 2021 prévoit d'ajouter 2 450 nouveaux emplois pour soutenir la « justice de proximité ». Et c'est effectivement au nom de cette ambition d'assurer une justice du quotidien, capable de lutter plus efficacement contre la petite délinquance et de travailler au plus près des victimes que le gouvernement avance ses propositions. Ces annonces vont dans le sens d'une culture du contrôle que Dominique Raimbourg et Stéphane Jacquot présentent comme une forme de justice ayant le double avantage d'être à la fois plus lisible et plus visible que la seule culture de l'enfermement<sup>116</sup>. Cette philosophie ambitionne de remettre en cause l'idée, encore profondément ancrée dans l'opinion publique, selon laquelle l'incarcération permet d'éradiquer purement et simplement la délinquance et la criminalité. Les discours droitiers favorables à l'agrandissement de notre parc pénitentiaire paraissent en effet illogiques et inadaptés à la réalité française. Notre taux d'incarcération se trouve dans la moyenne européenne et de tels travaux impliquent par ailleurs des coûts exorbitants, avec à l'horizon le risque d'une forme de privatisation de la construction et de la gestion de nos prisons.

À l'autre extrémité du problème, la France s'est peu intéressée à la difficile question de la sortie de prison, et ce alors que la proportion surélevée de « sorties sèches » pratiquées dans notre pays majore le risque de récidive. Dans cette optique, il est pertinent d'étudier les libérations sous contrainte associées à un

113. D'après le projet de loi de finance 2020.

114. D'après le projet de loi de finance 2021 et les annonces de Gérald Darmanin en octobre 2020.

115. « L'amende forfaitaire pour usage de stupéfiants généralisée dès la rentrée », *Le Monde*, 25 juillet 2020.

116. Dominique Raimbourg et Stéphane Jacquot, *Prison, le choix de la raison*, op. cit., p. 34.

suiwi et à un contrôle du détenu une fois sorti de prison. En ce sens, les peines alternatives sont également des pistes à développer.

Jean-Michel Fauvergue mentionne ainsi l'ambition de LREM depuis la visite du président de la République à l'École nationale de l'administration pénitentiaire à Agen en 2018 de développer la culture du contrôle<sup>117</sup>. Ce souhait a été suivi d'effets puisqu'il a depuis donné lieu à un vote pour consacrer le bracelet électronique en tant que peine à part entière, une solution qui conviendrait, par exemple, dans le cas d'un primo-délinquant qui aurait passé un maximum de six mois derrière les barreaux ou n'aurait tout simplement pas effectué de peine à la place.

Jean-Michel Fauvergue souhaite, en outre, le développement des TIG : « Leur dimension pédagogique est très bénéfique. Il nous faut inciter les collectivités locales à en créer plus. Les structures manquent et empêchent les tribunaux correctionnels de prononcer ce genre de peine<sup>118</sup>. » Dans la même logique, est également proposé, dans un souci de réinsertion, d'accroître les possibilités pour les détenus d'exercer un travail durant l'exécution de leur peine. Un grand progrès est par ailleurs attendu avec la mise en place du dispositif du bracelet anti-rapprochement afin de lutter contre les violences conjugales en maintenant à distance le conjoint ou l'ex-conjoint violent<sup>119</sup>.

En outre, il existe un large panel de philosophies judiciaires différentes que la France gagnerait à expérimenter. Dominique Raimbourg mentionne notamment la justice résolutive – *problem solving Court* en anglais<sup>120</sup>. Son fonctionnement repose sur la proposition du tribunal à un récidiviste ayant reconnu les faits de ne pas prononcer de peine immédiatement. Le prévenu est alors confié à une association chargée, par exemple, de prendre en charge ses problèmes d'addiction à l'alcool ou aux produits stupéfiants et de l'accompagner dans la recherche d'un logement, d'une formation professionnelle ou d'un travail. Le programme est, en effet, destiné avant tout à des délinquants dépendants et socialement défavorisés. Dans le même temps, le tribunal vérifie fréquemment le comportement du prévenu et le sanctionne s'il est constaté une quelconque entrave au

programme. Si ce dernier est respecté, la peine prononcée sera plus clémente et exclura notamment l'emprisonnement ferme à plein temps.

Par ailleurs, pour s'assurer de son bon fonctionnement, la culture du contrôle implique une nouvelle coordination entre les différents acteurs de la sécurité intérieure. Aujourd'hui, la police nationale et la gendarmerie ne communiquent pas suffisamment avec la police judiciaire. Selon Dominique Raimbourg, des interdictions de séjour sont, par exemple, souvent violées, mais la police n'est pas au courant parce que le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) contrôle les interdictions de séjour et ne les communique pas. Il s'agirait donc de mieux contrôler les personnels de probation et les forces de l'ordre, notamment en inscrivant les libérations sous conditions dans les fichiers des personnes recherchées (FPR) utilisés par les forces de l'ordre lors des contrôles routiers et des contrôles d'identité. Avant le passage de la loi du 15 août 2014 dont Dominique Raimbourg a été le rapporteur, les forces de l'ordre n'avaient quasiment aucun moyen de connaître ces obligations et ces interdictions. Il est donc nécessaire d'améliorer la communication au sein de la chaîne pénale, mais aussi auprès des acteurs « civils » tels que des bailleurs sociaux impliqués dans ces questions de maintien de l'ordre et de coopération avec les municipalités, ou encore les éducateurs sans mandat.

Pour sa part, Jean-Michel Fauvergue a proposé en novembre 2020 une loi sur la sécurité privée et la police municipale. L'objectif est de répondre à la forte demande de sécurité privée et de « créer une réelle filière d'excellence, comme en Espagne, ayant vocation à intégrer nos jeunes sans emplois mais aussi des personnes issues de l'immigration installées dans notre société. » Dans cet effort de collaboration, le citoyen devrait, lui aussi, trouver sa place dans la chaîne pénale. Il paraît également pertinent d'associer plus souvent les élus locaux aux programmes de lutte contre la délinquance même si ceux-ci sont déjà inclus dans la lutte contre la récidive auprès des comités locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). Les tribunaux seraient, eux aussi, amenés à être plus à l'écoute de suggestions

117. « Bracelet électronique, aménagement de peines, droit de vote pour les détenus : Macron réforme la prison », *Ouest-France*, 7 mars 2018.

118. Extraits d'un entretien réalisé en août 2020 par la Fondation Jean-Jaurès.

119. Joséphine de Rubercy, « Bracelet anti-rapprochement : comprendre le dispositif en 5 questions », *France Inter*, 31 août 2020.

120. Dominique Raimbourg et Stéphane Jacquot, *Prison, le choix de la raison, op. cit.*, p. 45.

des citoyens, justiciables ou non. Ils pourraient envisager, par exemple, de créer des comités d'usagers donnant leur avis, exprimant leurs critiques et leurs propositions sur l'organisation des audiences, le traitement des flux de dossiers ou encore la qualité de l'accueil. Ils gagneraient en outre à communiquer régulièrement sur leurs activités, en rendant compte à la fois des objectifs fixés et des évaluations du travail réalisé.

Ainsi, notre chaîne pénale fait-elle face à pléthores de défis. En premier lieu, on peut d'abord citer la nécessité de construire un nouvel équilibre carcéral permettant de redonner du sens et de l'efficacité à l'incarcération quand celle-ci est nécessaire. Il convient également d'inciter au développement de peines alternatives à la prison qui soient à la fois efficaces et perçues comme telles. L'objectif est également de mieux traiter le nombre de crimes et délits, notamment *via* la forfaitisation et, enfin, d'œuvrer efficacement à la prévention de la récidive.

Toutes ces pistes d'améliorations doivent suivre le même fil directeur de l'obtention de la confiance de la population en notre chaîne pénale. Les légitimes préoccupations internes de nos services publics doivent s'associer à des politiques publiques destinées à rendre nos services plus proches et davantage à l'écoute de la population de façon concrète. En somme, c'est d'un véritable changement de paradigme dont nos services publics et nos forces de sécurité ont besoin.

## Une police au service de la population

Depuis vingt ans et avec la fin de la police de proximité, l'ambition politique s'est peu manifestée pour assurer la qualité du lien entre les forces de l'ordre et la population. L'ilotage ou les UTeQ n'ont pas suffi à empêcher le ressentiment d'une part grandissante de la population envers les gardiens de la paix. Notre société a évolué et ses demandes de sécurité au quotidien également. Il semble qu'aujourd'hui seule une

police plus locale serait à même de faire comprendre son action, d'assurer la sécurité de tout un quartier et, *de facto*, de faire respecter son autorité. Or, force est de constater que la logique interventionniste prime encore en France quand nos voisins, en particulier anglo-saxons, se sont tournés vers des services de police plus présents sur le terrain et davantage préoccupés par les thématiques liées au relationnel. Les vertus de ces modèles, selon Jean-Michel Fauvergue, sont d'abord de « faire baisser le sentiment d'insécurité<sup>121</sup> ». Ils ont en outre l'avantage de faciliter la collecte du renseignement : « Je vous raconte un exemple véridique. Une femme qui est insomniaque voit une voiture louche en bas de son immeuble, le dit à un correspondant de la police qui le transmettra à la BAC et en fera une affaire de recel. Cette logique relationnelle est d'autant plus précieuse pour la veille sur la radicalisation. »

Une piste de modernisation allant dans ce sens semble avoir été ouverte par Emmanuel Macron lors de la présentation du projet de police de sécurité du quotidien (PSQ). Le fonctionnement de cette nouvelle police s'est d'abord appuyé sur une large concertation organisée en septembre et octobre 2017 avec les autorités locales, les organisations syndicales, les associations d'élus, des universitaires et des cadres de la sécurité privée. La consultation proposait en outre aux 250 000 policiers et gendarmes français de donner leur avis *via* un questionnaire anonymisé piloté par l'institut de sondage OpinionWay et le ministère de l'Intérieur. La méthode fut plus ou moins bien reçue, avec une participation moyenne et un taux de réponse de seulement 28%. Ce sont tout de même près de 70 000 fonctionnaires des services de sécurité intérieure qui ont souhaité participer à la consultation.

Suite à cette concertation, le ministre de l'Intérieur d'alors, Gérard Collomb, annonçait en février 2018 la construction d'une nouvelle doctrine de police, plus attentive à la relation entre police et population, pour en finir avec le « pilotage par le chiffre » sans toutefois rétablir pour autant la police de proximité<sup>122</sup>. La PSQ se targue, en effet, de vouloir effectuer un changement de paradigme du fonctionnement de notre sécurité intérieure. Cette nouvelle police axe d'abord son action sur la reconquête républicaine des

121. Extraits d'un entretien réalisé en août 2020 par la Fondation Jean-Jaurès.

122. Ismaël Halissat, « Collomb installe la police de sécurité du quotidien dans ses quartiers », *Libération*, 8 février 2018.

quartiers les plus défavorisés en impliquant significativement les acteurs locaux<sup>123</sup>. Selon Éric Morvan, alors directeur général de la police nationale, la PSQ possède la qualité d'impliquer à la fois des éléments de doctrine définis de manière souple au niveau central et une part d'initiative au niveau local<sup>124</sup>.

Ce projet fixe également comme objectif l'allocation de plus de moyens aux forces de l'ordre avec des nouveaux équipements, la réfection des bâtiments, le renforcement des effectifs, l'augmentation des formations, la simplification de la procédure pénale et le renfort des pouvoirs de la police judiciaire en collaboration avec la police et la gendarmerie.

Selon Jean-Michel Fauvergue, la PSQ marque l'ambition d'enfin importer et adapter à la France les politiques publiques efficaces de nos voisins. L'expérimentation de cette nouvelle police a d'abord eu lieu en 2018 dans 15 quartiers avant de s'étendre en 2019 dans 32 autres<sup>125</sup>. Plusieurs centaines de postes y ont été alloués sur cette période, en police comme en gendarmerie. La PSQ est censée concerner 60 secteurs d'ici à la fin du quinquennat. Ces quartiers, dits de reconquête républicaine, encouragent notamment les patrouilles pédestres des policiers pour entretenir un contact avec la population. Le nouveau ministre de l'Intérieur, Gérard Darmanin, réunit d'ailleurs chaque semaine à cet effet les préfets et les chargés de la sécurité publique pour un rapport détaillé. Une meilleure collaboration avec la police municipale est aussi prévue pour donner de plus amples prérogatives à ce service insuffisamment développé en France. Des patrouilles conjointes avec la police municipale ont notamment été mises en place et permettent ainsi un meilleur maillage du territoire.

Dans la même optique, plusieurs réunions avec les commerçants et les habitants de quartiers sont organisées pour recueillir leurs attentes et leur présenter l'action de la police et de la gendarmerie. De ce fait, l'accent est mis sur les préoccupations directes des citoyens telles que l'accueil des victimes dans les commissariats. Les horaires d'ouverture de ces derniers ont, par exemple, été adaptés au rythme de

fréquentation des usagers. Le gouvernement a également voulu répondre à des demandes spécifiques de la population, à l'image de la lutte contre le harcèlement de rue : d'après le ministère de l'Intérieur, la France est ainsi devenue le premier pays à verbaliser ces incivilités.

Cette coopération consiste aussi selon la PSQ à développer la vigilance citoyenne, par la création de référents proximité et sécurité respectivement choisis dans les commissariats et les conseils citoyens, dans un esprit de « société de vigilance », selon l'expression employée par le président de la République<sup>126</sup>.

D'autres projets de transformation destinés à rapprocher les forces de l'ordre de la population sont par ailleurs mis en place au sein de la gendarmerie avec le projet « Gend 20.24 », défendu par Christian Rodriguez, le directeur général de la gendarmerie nationale depuis 2020. Ce dernier affiche son ambition d'évoluer vers une nouvelle logique : « répondre présent, pour la population, par le gendarme »<sup>127</sup>. La gendarmerie réfléchit effectivement à des pistes de progrès pour mieux prendre en compte les évolutions de la société et les nouvelles demandes de la population. Les gendarmes récoltent déjà une meilleure réputation que la police en général. Selon le général Alain Pidoux, ce résultat serait en grande partie lié à l'ancrage territorial des militaires : « Le gendarme et sa famille vivent et travaillent au milieu de ceux dont ils assurent la protection. Ils sont connus de tous et habitent au cœur de la cité. La population exerce d'ailleurs un contrôle social fort car tout le monde connaît le brigadier, tout excès de sa part est visible, connu et a des répercussions durables. C'est bien une régulation sociale, par la proximité<sup>128</sup>. » Cet atout majeur du gendarme pourrait être un exemple à suivre. « Gend 20.24 » déboucherait également sur la mise en place d'une application smartphone destinée au grand public censée garantir des services de gendarmerie plus « personnalisés », aussi bien à destination des particuliers que des associations et des professionnels.

Dans ce travail d'amélioration du lien entre police et population, une attention toute particulière est donnée

123. « La police de sécurité du quotidien : un an après », ministère de l'Intérieur, 8 février 2019.

124. Julien Pearce, « Éric Morvan : "La police de sécurité quotidienne sera un dispositif adapté à la réalité des territoires" », Europe 1, 6 octobre 2017.

125. « Police de sécurité du quotidien », ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, 27 mai 2019.

126. « De la police de proximité à la police de sécurité du quotidien », Vie publique, 9 février 2018.

127. Pandore, « GEND 20.24, Un projet de proximité », Le Pandore et la gendarmerie, juillet 2020.

128. Extraits d'un entretien réalisé en octobre 2020 par la Fondation Jean-Jaurès.

à nos quartiers les plus défavorisés, qui forment les secteurs où les habitants sont le plus hostiles aux forces de l'ordre. Ici, le travail de réconciliation entre les deux parties prenantes est complexe. Elle impose de trouver le juste équilibre entre, d'une part, la promotion et la garantie de services publics efficaces et, de l'autre, la fermeté à l'égard des crimes et des délits commis dans ces secteurs.

À chaque nouvelle loi sécuritaire votée dans la précipitation, cet équilibre se délite. Dans ce domaine, le sujet le plus clivant demeure ainsi celui de la lutte contre l'islamisme radical. François Hollande en avait fait les frais avec le débat sur la déchéance de nationalité. La récente loi contre le séparatisme est un énième exemple de la difficulté d'inclure la lutte contre le communautarisme islamique dans un projet inclusif, éducatif et social. Dans son discours, Emmanuel Macron défendait un projet « pour » et non « contre ». Cette loi propose notamment l'obligation de scolariser les enfants âgés de trois ans ou plus, l'interdiction des certificats de virginité – la pénalisation de cet acte n'étant pas encore en place –, l'obligation de remplir un contrat d'engagement sur la laïcité pour obtenir des subventions d'associations ou encore l'interdiction pour un élu local de prendre des dispositions qui favorisent les inégalités entre femmes et hommes telles que, par exemple, l'interdiction d'horaires de piscine réservés aux femmes.

Il est malgré tout difficile de croire en la réelle dimension « pour » de ce projet quand, il y a à peine deux ans, le plan Borloo était balayé d'un revers de la main par le même président Macron<sup>129</sup>. Fruit d'un long travail, il proposait une longue liste d'initiatives positives : investissements dans le RER, académie

des leaders pour permettre le recrutement de hauts fonctionnaires dans les quartiers prioritaires, création de « Maisons Marianne » pour soutenir les femmes dans les banlieues, ou encore l'ajout de 500 correspondants de nuits en lien avec la police municipale pour assurer la sécurité dans les quartiers<sup>130</sup>. Pour Cécile Cornudet, journaliste politique au quotidien *Les Échos*, l'enfouissement du plan Borloo restera comme le symbole des difficultés du président de la République à associer fermeté contre l'islamisme radical et lutte pour l'égalité des chances<sup>131</sup>.

Il est cependant indéniable de constater un réel réveil hexagonal sur l'archaïsme de la politique de sécurité au quotidien. Il s'accompagne d'une prise de conscience de la dégradation des rapports entre la population française et sa police. Certaines innovations sont en cours, notamment sur le désengorgement de nos prisons ou sur l'amélioration de la communication durant les opérations de maintien de l'ordre ; d'autres sont attendues, par exemple sur le sujet des formations ou sur celui de l'indépendance des enquêtes internes de la police des polices.

Reste à savoir si les futures mesures sauront être décidées au travers d'une sincère concertation avec les diverses parties prenantes du dossier. Car sans cet indispensable prérequis, rien ne permettrait d'éviter une nouvelle incompréhension des réformes, et donc leur rejet, aussi bien de la part des forces de sécurité intérieure qu'au sein de l'opinion publique française. Il s'agit de déterminer si notre pays est finalement prêt à enterrer des décennies de rapports martiaux pour parvenir à une société soucieuse du bon « vivre ensemble » de chaque acteur : passer de police à *Polis*.

129. Marion Mourgue, « Banlieues : Macron-Borloo, l'histoire secrète d'un rendez-vous manqué », *Le Figaro*, 4 février 2019.

130. « Banlieues : ce que contient le plan de Jean-Louis Borloo », *Le Parisien*, 26 avril 2018.

131. Cécile Cornudet, « Plan Borloo : l'indélébile », *Les Échos*, 9 octobre 2020.





## Remerciements

**Alain Bauer**, professeur de criminologie,

**Jean-Michel Fauvergue**, ex-chef du RAID et député La République en marche,

**Gilles Finchelstein**, directeur de la Fondation Jean-Jaurès,

**Frédéric Péchenard**, ancien directeur général de la police nationale,

**Jérémie Peltier**, directeur des études de la Fondation Jean-Jaurès,

**le général Alain Pidoux**, chef de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale,

**Frédéric Potier**, délégué interministériel à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT,

**Sebastian Roché**, politologue français spécialisé en criminologie.



# Table des matières

01	Introduction
05	L'apparition de l'enjeu politique de la sécurité intérieure et des difficultés d'y apporter une réponse adaptée
06	L'enjeu rapidement incontournable de la sécurité quotidienne
08	En 1997, la police de proximité, une tentative d'innovation politique mise en échec
09	Vers une logique répressive des forces de sécurité
11	L'impossible apaisement durant le quinquennat Hollande
15	Où en est le lien entre forces de l'ordre et population aujourd'hui ?
15	Les Français font-ils confiance aux forces de sécurité françaises ?
16	Ce que révèlent les études internationales sur la qualité des forces de sécurité françaises
17	Un débat public empêché
19	Des accusations de violences excessives à l'encontre des deux parties
20	La crise du maintien de l'ordre à la française
22	Le faible statut social des personnes subissant un usage excessif de la force
23	Des difficultés rencontrées dans nos quartiers les plus défavorisés
26	Critiques à l'égard des inspections en interne des forces de sécurité
28	Et que fait la justice ?
29	Vers une réforme structurelle du fonctionnement des forces de sécurité intérieure
31	Retrouver des forces de l'ordre attentives au lien avec la population dans un esprit de concertation
31	Ouvrir les portes et les fenêtres de la place Beauvau
32	En finir avec les dogmes pernecieux au lien entre police et population
34	Sanctionner clairement les auteurs de violence au sein des forces de l'ordre
35	Une nouvelle doctrine du maintien de l'ordre
37	Changements des processus de recrutements et de formations
40	Une meilleure gestion budgétaire et salariale
41	Améliorer la chaîne pénale
43	Une police au service de la population

## Derniers rapports et études :

01\_2020 : Pour travailler à l'âge du numérique, défendons la coopérative !  
Jérôme Giusti, Thomas Thévenoud

02\_2020 : Financement de la vie politique en France :  
11 propositions pour insuffler de la justice  
Émeric Bréhier, Hugo Le Neveu-Dejault

06\_2020 : Défendre les droits des personnes intersexes :  
pour une évolution ambitieuse du droit et des pratiques  
Flora Bolter, Anne-Lise Savart

07\_2020 : La rémunération du travail politique  
sous la direction de Éric Kerrouche et Rémy Le Saout

08\_2020 : Construire la résilience territoriale pour anticiper les chocs à venir  
Coordination « bouclier anti-Covid » des maires franciliens (COMIF)

08\_2020 : Repenser notre fiscalité. Manifeste pour une imposition plus simple et plus équitable  
Brice Gaillard

11\_2020 : N'est pas métropole qui veut, ou le trompe-l'œil lyonnais  
Vincent Aubelle

11\_2020 : Repenser nos sociétés à l'aune des Objectifs de développement durable  
sous la direction de Jennifer De Temmerman et Alain Dubois

Collection dirigée par Gilles Finchelstein et Laurent Cohen

© Éditions Jean-Jaurès  
12, cité Malesherbes – 75009 Paris

[www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org)



fondationjeanjaures



@j\_jaures



fondation-jean-jaures



[www.youtube.com/c/FondationJeanJaures](https://www.youtube.com/c/FondationJeanJaures)



Fondation  
**Jean Jaurès**  
ÉDITIONS