

INTRODUCTION

Un rôle oublié : le maire patron de la sécurité

« Les élus doivent redevenir les vrais patrons de la sécurité de proximité¹. » Cette déclaration du député-maire Gilles de Robien est révélatrice du rôle de premier plan que certains maires entendent bien aujourd'hui assumer en matière de sécurité. Un domaine d'action publique pourtant tenu jusqu'alors, par une sorte de myopie historique, comme une prérogative régaliennne de l'État par excellence, selon la mission que lui assignait Hobbes, de garant de la tranquillité publique et de la sûreté. Saisir et analyser comment les maires réactivent un rôle² traditionnel dont l'histoire porte témoignage est l'objet de ce livre.

Il est, en effet, une période non lointaine où les maires s'affichaient, et étaient reconnus, comme les patrons de la sécurité dans l'espace communal. Évoquée sur un mode nostalgique par les plus fervents partisans actuels de la municipalisation de la police urbaine (dite de sécurité publique), cette période est celle de la Troisième République. On ne saurait oublier que, dans une optique de consolidation du pouvoir local, la loi du 5 avril 1884 sur laquelle reposent encore aujourd'hui les pouvoirs de police des maires leur a attribué mission de garantir dans leur commune « le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques³ », par répression notamment

1. Déclaration de Gilles De Robien en séance plénière du congrès de l'Association des maires de France où il présentait un rapport sur la sécurité intitulé *25 propositions pour restaurer la confiance*. Rapport pour l'Association des maires de France, document dactylographié, novembre 2001.
2. Par rôle, on désigne l'ensemble des comportements et des attitudes attendus d'un individu à raison de sa position dans l'espace social et de son statut (en l'occurrence ici celui de maire).
3. Art. 97 de la loi du 5 avril 1884 repris par l'article L.131.5 du Code des communes déterminant les pouvoirs actuels de police du maire.

des atteintes à la tranquillité publique. Sur cette base juridique, les maires des grandes et moyennes villes se sont dotés, à l'exception de certaines villes où cette police se trouvait sous un régime juridique d'État (Paris, Lyon, Marseille), de polices municipales assumant progressivement une fonction de police du quotidien à finalité de prévention et répression de la petite et moyenne délinquance.

Bien souvent ignoré aujourd'hui par le grand public et par les maires eux-mêmes, ce rôle de patron de la police urbaine participe pourtant, dans cette République considérée comme « l'âge d'or » des communes⁴, à la consolidation du pouvoir mayoral dans l'espace politico-administratif local. Il s'agit néanmoins d'un rôle difficile à endosser car les polices des maires sont, dès la loi de 1884 jusqu'au régime de Vichy, continuellement attaquées par les publicistes, par la presse et par les policiers municipaux eux-mêmes. Ces derniers – en particulier les syndicats de commissaires dans l'entre-deux-guerres – au nom de la défense d'une plus grande efficacité de la police urbaine, de sa professionnalisation et de sa modernisation, qui masque des intérêts plus corporatistes (meilleurs traitements, souhait d'une autonomie professionnelle, création d'un corps de fonctionnaires), n'ont de cesse de revendiquer l'étatisation des polices municipales. Ce n'est toutefois qu'en 1941 avec la promulgation de la loi Darlan du 23 avril, par laquelle est instituée une police urbaine étatisée et centralement administrée, qu'ils obtiennent gain de cause. Issue d'un coup de force du syndicat des commissaires de police et du corps préfectoral dont les intérêts correspondaient à la stratégie répressive du gouvernement, cette loi autoritaire et centralisatrice nationalise l'ensemble des polices locales (les polices municipales et les quelques polices d'État placées sous l'autorité de préfets) sans cependant mener ce processus à son terme. Les maires conservent encore aujourd'hui le pouvoir de créer des polices municipales, mais les compétences de ces dernières sont strictement cantonnées. La loi marque ainsi une rupture avec le modèle républicain de gestion de la police du quotidien fondé sur la négociation, au niveau local, entre le maire, le préfet et le procureur de la République.

Une perspective temporelle de longue durée (un peu plus d'un siècle), montre donc que le caractère « national » de la police du quotidien est, en France, une « nouveauté historique⁵ ». Ce n'est en effet qu'une solution, parmi d'autres, qui s'est imposée à la faveur d'un régime politique policier profondément hostile à l'égard des pouvoirs locaux. Elle s'est consolidée à la Libération, période où l'État est apparu comme un gage de modernité et de rationalisation face au local tenu pour espace archaïque et clientéliste. Néanmoins, la croyance, voire le mythe d'un État patron de la sécu-

4. AGULHON (M), *La République de 1880 à nos jours*, Paris, Hachette, 1990.

5. MONJARDET (D.), « Le maire, le commissaire et la sécurité urbaine », *Pouvoirs locaux*, n° 28, 1996, p. 82.

rité quotidienne s'avère fortement ancré dans le sens commun. Et cette croyance s'est d'autant plus aisément imposée qu'à la Libération, les tenants d'une gestion étatique de la police urbaine ont su construire et diffuser une légende noire sur les polices municipales de la Troisième République, légende mettant en accusation les dérives vers des polices politiques à la solde de maires potentats locaux. Couplée à l'action du corporatisme policier, cette légende a contribué à discréditer le rôle assumé par les maires sous la Troisième République, à le placer dans l'ombre de la mémoire nationale. Plus fondamentalement encore, la prise en main des polices urbaines par l'État, par le centre, a transformé le local en un simple lieu de mise en œuvre des directives et orientations nationales. Logique de pilotage de la sécurité par le centre donc qui a conduit à l'effacement des maires comme acteurs de premier plan de ce champ d'action publique... et pour longtemps.

Ce n'est qu'au milieu des années 1970 que les maires des grandes villes se re-mobilisent sur les problèmes de sécurité quotidienne en y consacrant du temps, des ressources financières, des discours de campagne mais aussi en revendiquant, dans les arènes politiques nationales, plus de pouvoirs de police. Comment expliquer ce retour des maires sur le terrain de la sécurité quotidienne ? Pourquoi les maires, ou plus exactement certains d'entre-eux, réactivent-ils le rôle de patron de la sécurité ? Quelle influence exercent-ils sur la production des politiques locales de sécurité ? Quelle place tiennent-ils dans les dispositifs partenariaux tels que les contrats locaux de sécurité ? Quels changements dans l'économie des relations entre le commissaire, le procureur de la République et le maire induisent cette montée en puissance des pouvoirs locaux dans le champ de la sécurité ?

Telles sont les questions au cœur de ce livre qui s'ouvre sur une évocation historique du rôle de maire patron de la police du quotidien sous la Troisième République (chapitre 1). Sont ensuite mis au jour les différents glissements dans les représentations des problèmes de sécurité intérieure, des acteurs politiques locaux et nationaux, qui conduisent à la politisation, au cours des années 1970, de la sécurité quotidienne et à son inscription sur l'agenda des élites politiques locales et nationales (chapitre 2). Bien que les lois relatives à la décentralisation de 1982-1983 n'aient octroyé aucun pouvoir supplémentaire aux maires en matière de sécurité, ils se mobilisent à partir du milieu des années 1980 sur cette question. Ils créent notamment des polices municipales dont la croissance très rapide, au cours des dix dernières années, tend à les constituer en une « troisième force de police ». Les polices municipales ne sont pas le seul levier sur lequel les maires jouent pour s'imposer comme des personnages incontournables des scènes locales de sécurité. Ils positionnent des agents d'un nouveau type – agents locaux de médiation sociale, correspondants de nuit – sur des missions de régulation et de surveillance des espaces publics, se dotent d'un pouvoir d'expertise propre, créent des services et des délégations « sécurité » et bien sûr utili-

sent leur pouvoir réglementaire en prenant des arrêtés anti-mendicité ou couvre-feu ayant plus une portée symbolique que pratique. Sous la pression de la demande de sécurité, parfois instrumentalisée à des fins politiques pour satisfaire une clientèle électorale en jouant sur ses peurs, les maires inventent donc des politiques municipales de sécurité (chapitre 3). Elles s'appuient sur des techniques, des savoirs pratiques et des « bonnes pratiques » mis en œuvre dans d'autres villes que les maires et leurs techniciens s'approprient, dans des réseaux d'échanges, des guides pratiques, des colloques ou des lieux de formation. Dans cette circulation de nouvelles catégories de pensée et d'action, de recettes et d'outils, des acteurs jouent un rôle central : les cabinets de conseils en sécurité. Les maires vont même à l'étranger puiser des idées, des solutions voire des slogans pour leurs discours politiques. Nombre de maires se rendent ainsi en « pèlerinage » à New York pour s'inspirer de la stratégie policière dite tolérance zéro présentée, par la presse française, comme le « miracle new-yorkais » de la lutte contre l'insécurité (chapitre 4). Enfin, pour affirmer leur rôle en matière de sécurité, les maires cherchent à mobiliser les autres acteurs de la sécurité dans la ville en investissant les espaces partenariaux suscités par l'État au nom du principe de « coproduction » devenu le leitmotiv des nouvelles politiques de sécurité. Mieux encore, ils savent jouer de leur nouvelle légitimité et de leurs moyens pour exercer un véritable magistère d'influence auprès des services de l'État (police, justice) (chapitre 5). Les plus entreprenants des maires, à l'instar de Gilles de Robien à Amiens, tendent même à se poser par leurs discours politiques et leur mise en scène iconographique comme les patrons de la sécurité dans leur ville (chapitre 6).