

Economie du policing – le cas d’une police de tranquillité publique, la nouvelle police municipale de Paris

Zoltán Szücs

2024-15 Document de Travail/ Working Paper



EconomiX - UMR 7235 Bâtiment Maurice Allais
Université Paris Nanterre 200, Avenue de la République
92001 Nanterre Cedex

Site Web : economix.fr
Contact : secreteriat@economix.fr
Twitter : @EconomixU



 Université
Paris Nanterre

Economie du policing – le cas d’une police de tranquillité publique, la nouvelle police municipale de Paris

Zoltán Szücs¹

Université Paris Nanterre

Janvier 2024

Résumé

Cet article propose un état des lieux des polices municipales et de la littérature scientifique qui s’y rapporte, au moment de la création de celle de Paris. Cette police municipale est née dans un contexte parisien de faible sentiment d’insécurité, mais de niveaux élevés de nuisances, justifiant qu’elle se concentre sur les atteintes à la tranquillité publique. Pour ce faire, l’un des enjeux sera de maintenir un partage clair et complémentaire des compétences avec la police nationale, dont les difficultés sont évoquées dans cet article. En effet, selon nos estimations sur données de panel, les effectifs croissants des polices municipales s’accompagnent en moyenne d’une baisse simultanée de la police nationale en France au niveau local, entraînant un effet de substitution. De plus, une série de choix opérationnels – en termes de recrutement, d’équipement ou encore d’allocation des moyens – influenceront l’efficacité de cette nouvelle police municipale en matière de tranquillité publique, laquelle dépend du niveau de confiance et de légitimité reconnue par la population.

Mots-clés : policing ; police municipale ; politiques publiques ; sécurité ; tranquillité publique

Codes JEL : H41 ; K40 ; K42

¹ EconomiX, UPL, Univ Paris Nanterre, CNRS, F92000 Nanterre (France),
zoltan.szucs@parisnanterre.fr

1. Introduction

Depuis les années 1980, les polices municipales se sont progressivement développées en France pour en faire les principales forces de tranquillité publique du pays, avec plus de 25 000 agents sur le terrain dans 4 452 communes en 2021 (Cour des comptes, 2020). Malgré les tendances nationales, Paris s'est longtemps tenue à l'écart de la création d'une telle unité, jusqu'à un changement récent de sa stratégie par la mairie la levée des barrières légales (supprimées par la loi « Sécurité globale » de 2021). L'inauguration de la première promotion de la police municipale parisienne a eu lieu en octobre 2021, avec un effectif initial de 154 agents.

La prolifération des polices municipales au cours des dernières décennies a déjà donné lieu à de nombreuses études en sociologie et sciences politiques portant sur leur fonctionnement et leurs spécificités. Pour autant, la création de la police municipale de Paris offre des possibilités de recherche encore inexploitées, en raison de sa taille visée, son engagement pour un dialogue étroit avec les citoyens et les particularités de Paris. La capitale française est en effet une métropole de premier plan au niveau européen d'un point de vue économique, politique et culturel, elle est aussi caractérisée par l'une des plus fortes densités de population au monde et une vaste aire d'attraction dans toute la région Ile-de-France, constituée de communes très hétérogènes (Talandier, 2021). Paris est aussi marquée par des taux de délinquance importants par rapport aux autres grandes villes françaises, en croissance jusqu'à la crise sanitaire de la Covid-19.

Des recherches antérieures ont identifié les principaux facteurs conduisant à la création de polices municipales dans la quasi-totalité des villes moyennes à grandes, les différentes configurations locales, et les répartitions possibles des rôles et des missions entre police municipale et police nationale. En général, il a été constaté que les polices municipales tendent à occuper un rôle de plus en plus répressif au fil du temps (Mucchielli, 2017), avec une grande majorité d'agents désormais armés. Cette tendance peut toutefois conduire à ce que ces polices se substituent progressivement à la police nationale, dans un contexte budgétaire longtemps marqué un désengagement de l'Etat en matière de sécurité, et alors que l'objectif initial des polices municipales était souvent de garantir la tranquillité en entretenant une relation de qualité avec la population. En pratique, les augmentations des effectifs des polices municipales coïncident d'ailleurs souvent avec des diminutions des effectifs de la police nationale dans les communes concernées.

À Paris, malgré des taux de délinquance et de victimation élevés, le sentiment d'insécurité ou l'insatisfaction de la population à l'égard de la présence policière ne semblent pas pouvoir expliquer seuls la nécessité d'augmenter la présence policière. Néanmoins, le niveau élevé de certaines nuisances susceptibles de nourrir un sentiment d'intranquillité a justifié le changement de position de la mairie dans ce domaine, porté comme une promesse de campagne lors des élections municipales de mars 2020. Une police municipale a donc été créée fin 2021, avec la mission d'assurer un rôle de police de proximité œuvrant à la tranquillité des citoyens dans l'espace public. Par conséquent, la qualité des relations des policiers municipaux avec la population est un critère déterminant d'efficacité et de légitimité de cette nouvelle force de sécurité locale, et constitue également un critère d'évaluation de celle-ci. Un autre enjeu majeur concerne la complémentarité à trouver avec la police nationale, toute confusion des rôles et des compétences pouvant détourner la police municipale de sa vocation.

Parmi les choix concrets effectués par la mairie de Paris en soutien de cette stratégie, on peut notamment citer la décision de ne pas équiper ses agents d'armes létales, et d'installer des points de rencontres réguliers dans l'espace public pour une meilleure écoute de la population. De plus, un observatoire de la tranquillité publique (OTP) a été mis en place pour rendre compte des actions de la police municipale aux habitants, tout comme un comité d'éthique pour veiller au respect des règles de déontologie. Avant de procéder à une évaluation plus quantitative, cet article vise à étudier la cohérence de ces premières décisions et de la stratégie globale qui les sous-tend, en s'appuyant sur les statistiques disponibles et sur les expériences antérieures. L'article vise également à discuter des facteurs clés à prendre en considération pour construire une police capable de réduire les nuisances et de prévenir efficacement les infractions, tout en bénéficiant de la confiance et de la légitimité des habitants.

Dans cet article, nous proposons dans un premier temps un état des lieux des polices municipales existant en France – historique, couverture territoriale, types de police – et de leurs interactions avec la police nationale. Dans un deuxième temps, nous passons en revue les motifs de création d'une police municipale à Paris, en mobilisant notamment les statistiques de la police nationale et les résultats d'enquêtes de victimation, pour mieux comprendre le contexte local et identifier les attentes et les besoins des parisiens. Enfin, nous discutons des principaux résultats issus de la littérature internationale sur le *policing* pour informer les choix opérationnels de la capitale (en termes d'effectifs, de formation, d'équipements, de stratégies, etc.) permettant de remplir au mieux les objectifs de cette police municipale.

2. Etat des lieux des polices municipales en France

2.1. Le renouveau des polices municipales depuis les années 1980

Le choix de plus en plus de maires de mettre en place des polices municipales lors de ces dernières décennies n'est pas sans précédent en France. Des unités locales de police ont existé de manière récurrente dans l'histoire française pour s'adapter localement aux efforts de centralisation du pouvoir, à l'image des justices seigneuriales (face à l'affirmation du pouvoir royal) ou des commissaires de police sous les ordres directs du maire (après la Révolution française). Pour mettre fin à cette forme de concurrence, un grand effort de centralisation a été entrepris sous le Second Empire, avec le renforcement des préfets de police et l'étatisation de la police municipale de Lyon, suivie par celle de certaines communes de la conurbation parisienne (Carrot, 1992).

Néanmoins, même si l'étatisation était une revendication essentielle des policiers à l'époque, aussi soutenue par une grande partie du public, leur mise en œuvre est restée très partielle pendant la IIIe République. C'est sous le gouvernement de Vichy qu'une étatisation a concerné toutes les polices municipales des villes de plus de 10 000 habitants ainsi que leurs banlieues, et même certaines villes plus petites d'importance stratégique. L'objectif était de donner une autorité effective au gouvernement sur toutes les forces de police du territoire, considérées comme trop soumises aux influences locales, sous-financées et mal encadrées (Berlière, 2018). Cette évolution a renforcé la tendance à ne pas avoir d'intermédiaires reconnus entre les citoyens et le gouvernement dans le domaine de la sécurité (Mouhanna, 2019).

Cependant, des arguments très similaires – mauvaise coordination, manque de moyens des forces de police – sont réapparus dans les années 1980, cette fois en faveur de la décentralisation. Le contexte de la dernière grande vague de croissance urbaine et l'augmentation des délinquances (surtout d'appropriation) ont poussé les maires des grandes villes françaises vers un interventionnisme sécuritaire (Mucchielli, 2017), ce qui s'est traduit par une nouvelle vague de créations de polices municipales.

Le renouveau des polices municipales dans les années 1980 peut en outre s'expliquer par le besoin d'établir une plus grande proximité avec les citoyens, car les efforts pour rapprocher la police nationale et la population n'ont jamais vraiment apporté les résultats espérés. Les difficultés des citoyens à collaborer avec la police nationale et la nécessité d'améliorer leurs relations ont été diagnostiquées pour la première fois par le rapport Peyrefitte de 1977, qui

recommandait notamment l'installation de petits postes de quartier et la mise en œuvre de la méthode de l'îlotage, c'est-à-dire des « patrouilles dans des périmètres définis, à pied, en VTT ou en gyropodes » (Mucchielli, 2017, p. 253). Cependant, la mise en pratique de l'îlotage a fait l'objet de critiques, car elle n'a pas réussi à rapprocher la police et la population, et a empêché la participation d'autres acteurs que l'État dans le domaine de la sécurité.² La nécessité du transfert de certaines missions de police aux collectivités locales a été avancée plus tard, par le rapport Bonnemaïson (1982), avec l'objectif d'améliorer l'efficacité des forces de police de l'Etat, en déléguant les missions de police administratives aux collectivités locales (mais sans parler des relations police – population).

Cette situation a contribué au renouveau progressif des polices municipales à partir des années 1980, ce qui a rendu nécessaire de les encadrer juridiquement, face aux différentes évolutions locales. Malochet (2007) présente la loi du 15 avril 1999 comme l'étape de professionnalisation qui a fixé le cadre juridique des polices municipales, avec des précisions sur la déontologie, la formation, mais aussi l'articulation avec les polices d'État. C'est également cette loi qui leur a donné le pouvoir de verbalisation, notamment dans le domaine du code de la route, tout en maintenant les polices municipales à un niveau d'autorité inférieur à celui de la police nationale, étant donné les différences dans les habilitations au contrôle d'identité (attribuées seulement aux officiers de police judiciaire par l'article 78-2 du code de procédure pénale). Cependant, cet encadrement juridique laisse une marge de manœuvre aux municipalités d'adapter leur police municipale aux spécificités locales à travers des choix politiques, ce qui mène à une grande hétérogénéité de ces polices sur le territoire. Le cadre juridique permet cette hétérogénéité également sur le plan des missions. En matière de police administrative, les polices municipales interviennent selon les compétences du maire, mais leurs actions ont une marge de manœuvre plus étroite en matière de police judiciaire : leurs pouvoirs de verbalisation étant limités au champ contraventionnel, ils suivent les instructions des officiers de police judiciaire (OPJ) en cas d'interpellation sur crime ou délit flagrant (Malochet, 2011).

2.2. Les polices municipales aujourd'hui

² La mise en pratique de l'îlotage était souvent détournée, par exemple par des îlotages en voiture, qui ne permettent pas le contact direct avec le terrain qui est l'objectif originel de l'îlotage (Monjardet, 1996). De plus, il est également à noter que l'îlotage a servi la protection du monopole de l'Etat en matière de sécurité, à une époque où les régulations de la sécurité par une autre organisation (publique, y compris les polices municipales, privée ou relevant de l'autodéfense) étaient toujours vues d'un mauvais oeil par le gouvernement et la police nationale (Mouhanna, 2017).

2.2.1. Couverture territoriale et variations locales

Selon les dernières données publiées par le ministère de l'Intérieur et des Outre-Mer, on compte 25 466 agents de police municipale au total en France fin 2021, pour plus de 220 000 agents de la police et de la gendarmerie nationales. 4 452 communes disposent d'un service de police municipale, couvrant une population de 51,5 millions d'habitants : la très grande majorité de la population française vit donc aujourd'hui dans une commune dotée d'une police municipale. Néanmoins, les effectifs par commune varient considérablement : en moyenne, les communes ou EPCI³ ayant un service de police municipale disposaient de 0,61 agent pour mille habitants, mais avec une dispersion des valeurs très importante (l'écart-type est de 0,68) ; et avec un niveau maximal de 2,6 parmi les villes de plus de 20 000 habitants, atteint à Cannes (près de 200 agents). Avec la création de la PM (police municipale) de Paris, Brest devient la plus grande ville de France sans police municipale. En termes absolus, Nice (445 agents), Marseille (428), Lyon (365) et Toulouse (358) disposent des polices municipales les plus importantes en 2021, mais les effectifs de celle de Paris les ont dépassés depuis sa création et devraient atteindre un effectif comparativement très élevé à l'horizon 2025.

D'un point de vue qualitatif, il existe une grande pluralité de polices municipales, malgré une référence consensuelle – mais polysémique – à la police de proximité. Les polices municipales diffèrent à travers les municipalités non seulement selon leurs effectifs, mais aussi leurs moyens et équipements, leurs horaires (notamment l'existence des services nocturnes), leurs missions et par conséquent, leurs rapports à la population. Elles varient entre celles patrouillant sans armes et préférant une approche préventive (ex. Rennes, Bordeaux, Nantes), et celles dont les missions se rapprochent de la police nationale, équipées d'armes létales et plus interventionnistes (ex. Nice, Marseille, Lyon, Toulouse – donc les villes avec les plus grands effectifs actuellement). Néanmoins, une tendance au durcissement se dessine au fil des années, avec l'adoption d'une posture répressive (avec plus de concentration sur les interpellations, verbalisations) et l'armement des polices municipales (Mucchielli, 2017). Selon le ministère de l'Intérieur, l'armement concerne aujourd'hui 58% des policiers municipaux, mais ce chiffre peut s'élever au-delà de 80% dans certains départements, notamment ceux de la côte méditerranéenne (Léchenet, 2022).

³ Établissement public de coopération intercommunale, qui permettent aux communes d'exercer des compétences ensemble.

Ces différences entre les communes peuvent s'expliquer par plusieurs facteurs, au-delà des évolutions locales de la délinquance et des demandes exprimées par les administrés. Par exemple, les marges de manœuvre budgétaires des municipalités imposent une contrainte variable sur les finances publiques (IGA/IGPN/IGGN, 2010). Les différences qui en résultent sont particulièrement visibles dans les agglomérations divisées en plusieurs municipalités, comme la banlieue parisienne, où des villes aisées dotées de grandes polices municipales voisinent avec des zones urbaines pauvres où les problèmes de sécurité se heurtent au manque de ressources financières (Mouhanna, 2019).

Les considérations idéologiques et les configurations politiques locales sont également des explications des différences d'engagement des élus locaux en matière de sécurité publique (Mouhanna, 2019). Si le thème de la sécurité est en général associé à la droite, les élus de tous bords contribuent désormais à la problématisation de la délinquance en termes d'insécurité, et la promeuvent comme champ d'intervention municipale (Freyermuth, 2013), façonnant les attentes des administrés : la création d'une police municipale à Paris, sous la mandature de la socialiste Anne Hidalgo et malgré une position longtemps hostile, confirme d'ailleurs cette tendance nationale.

2.2.2. Types de police municipales en France

Les activités et les méthodes de policing présentent une grande hétérogénéité, ce qui a amené les chercheurs à s'intéresser à la distinction entre différents types et styles de police (c'est-à-dire la façon dont les agents de la police appliquent la loi, choisissent des priorités et se comportent face aux citoyens), principalement à partir des années 1970. Les typologies du policing sont intéressantes pour répondre aux interrogations du public sur « ce que fait la police » et aider à l'orientation des agents dans les tâches variées, pas toujours en accord avec les idées reçues sur le métier. L'une des premières, celle de Wilson (1973), propose de distinguer trois styles : maintien de l'ordre public (avec les policiers se focalisant sur la tranquillité publique), service (avec la satisfaction des usagers comme enjeu principal) et style légaliste (l'application de la loi, principalement d'une façon punitive). Comme le montrent Maillard et Zagrodzki (2017), celle-ci peut être enrichie par plusieurs autres dimensions, comme la proactivité-réactivité et le style consensuel-confrontationnel (Hough, 2013), qui donnent ensemble un cadre complet pour analyser les polices ou leurs différents services, pouvant différer selon ces dimensions au sein d'une même organisation policière.

En France, les tentatives d'élaboration de typologies se sont davantage concentrées sur la catégorisation fonctionnelle. Un exemple est la tripartition de Montjardet (1996) entre la police d'ordre, la police criminelle et la police de tranquillité publique, qui a été actualisée depuis les années 1990 par Jobard et de Maillard (2015). Ils proposent de distinguer quatre types de police, selon les activités exercées, dans le contexte français actuel :

- la police de tranquillité publique, qui vise à prévenir tout désordre et toute nuisance qui pourrait constituer une gêne ou une agression pour les citoyens, surtout dans l'espace public mais sans y limiter les interventions (à cause des nuisances qui trouvent leurs origines dans les espaces privés : tapages, troubles de jouissance, etc.) ;
- la police d'investigation, police judiciaire ou criminelle, dont les activités visent à réprimer la criminalité et la délinquance en enquêtant sur les auteurs des infractions ;
- la police d'information, qui collecte et traite de l'information / du renseignement, afin de prévenir des dangers, et agit en conséquence ;
- la police des foules, destinée à réprimer les désordres de grande ampleur, gérer les manifestants et protestataires, dont l'émergence résulte d'un transfert depuis les forces armées au fil des dernières décennies.

Se concentrant davantage sur les polices municipales, la Cour des comptes (2020) a également créé sa typologie, en affirmant que « les communes n'utilisent pas toutes de la même manière la large palette des missions autorisées par la loi » (p. 79). Leur tripartition permet de distinguer les types de police suivants :

- les polices municipales de proximité et de prévention, dont l'objectif est la surveillance de l'espace public, la protection routière, le dialogue et l'assistance aux usagers ; ce sont les polices sans armes létales, dont les missions visent la prévention et ne conduisent pas à l'interpellation ;
- les polices municipales de proximité et de répression, dont l'objectif est la lutte contre la délinquance, avec une approche plus interventionnelle ; équipées d'armes à feu, les agents travaillent plus étroitement avec la police nationale, pouvant même s'y substituer ;
- les polices municipales de type intermédiaire, qui occupent le terrain de manière visible et réalisent des interpellations en flagrant délit ; ils poursuivent certaines activités répressives, mais surtout pour lutter contre les incivilités et la petite délinquance routière.

2.3. Complémentarité ou substituabilité entre police municipale et police nationale ?

Même si les PM n'ont pas les mêmes attributions que la police ou la gendarmerie nationales, le développement des polices municipales peut permettre de suppléer au niveau local les autres forces de sécurité. Généralement, les polices municipales prennent en charge les incivilités du quotidien (nuisances sonores, déchets, etc.) et assurent un rôle préventif vis-à-vis des actes de petite délinquance commis sur la voie publique (les vols ou les dégradations par exemple). Selon Chambron (1995), partout où une police municipale est créée, les charges des policiers nationaux s'allègent à l'égard des tâches qu'ils perçoivent comme « indues » et administratives. Une telle répartition des rôles peut dégager des ressources aux policiers nationaux pour se concentrer sur leurs missions centrales (contrôler, arrêter, enquêter...) et, théoriquement, permettre une meilleure efficacité globale. Mais de telles complémentarités ne peuvent se matérialiser que si PM et PN coopèrent efficacement à travers une délimitation claire de leurs rôles respectifs et un bon partage d'informations, et plus encore si les effectifs de PM ne sont pas vus comme un substitut à la police nationale.

Pour autant, les réticences à partager d'informations entre PM et PN ont déjà été diagnostiquées par Chambron (1995). Selon elle, les échanges demeurent difficiles plus à cause du nécessaire abandon par la police nationale du monopole de certaines informations, que pour les raisons techniques ou statistiques. Ceci a été confirmé tout récemment par Malochet et Ocqueteau (2020), qui présentent les rapports comme asymétriques et instrumentaux. Les conventions de coordination entre PM et PN ont tendance à manquer pour avoir un véritable impact sur le terrain ; et derrière une bonne relation affichée, la coopération peut être entravée par les frictions interpersonnelles, un manque de confiance, de reconnaissance, d'objectifs partagés et de rapports équilibrés (la pluralisation du policing maintenant la continuité de la position prédominante de l'État régalien en tant que « maître de jeu ») (Malochet, 2022).

De plus, la démarcation entre les missions des policiers municipaux sur la voie publique et celles des policiers nationaux par rapport au traitement des affaires judiciaires et des événements plus graves n'apparaît pas clair sur le terrain. Selon Malochet (2010), les agents des polices municipales peuvent se trouver confrontés aux situations qui débordent de leur champ d'action initial sur la voie public (notamment pendant les grandes manifestations récréatives et des vacances nocturnes dans les centres-villes animés) : en l'absence des agents

de la police nationale, les débordements peuvent conduire les policiers municipaux à basculer vers des interventions plus répressives, même malgré les directives du maire. Cela suggère que plus il y a d'interaction entre les effectifs des deux polices, moins il est possible d'assurer leur partage de missions, et donc d'acquérir les gains d'efficacité susmentionnés.

Or, au niveau local, le développement des polices municipales semble souvent coïncider avec une baisse des effectifs de la police et de la gendarmerie nationale. Ce résultat s'appuie sur des données obtenues par la Cour des Comptes et publiées pour la première fois dans un rapport de 2020. Pour 54 grandes villes françaises, la Cour a obtenu les effectifs de PM et PN sur une période de cinq ans, de 2014 à 2018, permettant de mettre en parallèle les évolutions de deux forces de sécurité. À titre illustratif, le Tableau 1 fournit les statistiques pour cinq grandes villes (Lille, Lyon, Marseille, Nice et Toulon). À Lille par exemple, le recrutement de 39 agents municipaux entre 2014 et 2018 s'est accompagné d'une perte de 40 agents nationaux sur la même période.⁴ Toutefois, certaines communes de l'échantillon ne soutiennent pas cette tendance, en ayant par exemple gagné des effectifs de policiers nationaux comme de policiers municipaux (La Ciotat, Saint-Étienne, etc.), d'où la nécessité d'une analyse économétrique.

	Policiers et gendarmes nationaux ⁵		Policiers municipaux ⁶	
	2014	2018	2014	2018
Marseille	2128	1848	420	439
Lyon	1774	1770	332	326
Lille	1195	1155	113	152
Nice	1010	985	360	428
Toulon	618	536	94	102

⁴ De même, à Marseille, le recrutement de 19 nouveaux agents municipaux entre 2014 et 2018 s'est accompagné d'une perte de 280 agents nationaux sur la même période. Le rapport de la Cour des comptes (2020) cite la Ville de Marseille, qui indique que la diminution des effectifs nationaux n'est pas sans conséquence sur les missions de la police municipale : « une baisse des effectifs de terrain est régulièrement constatée de jour comme de nuit, conduisant à une augmentation des missions dévolues à la police municipale. »

⁵ Policiers : les effectifs des corps actifs (CEA, CC et CCD) et les adjoints de sécurité des commissariats de police dans chaque commune ou, à défaut, dans les communes limitrophes. Gendarmes : les effectifs officiers, sous-officiers et volontaires des communautés de brigades et des brigades territoriales de proximité, dans chaque commune ou dont relève la commune (Cour des comptes, 2020).

⁶ L'ensemble des policiers municipaux, hors ASVP et gardes champêtres, déclarés par les communes (Cour des comptes, 2020).

Tableau 1 : exemple des données, pour les 5 premières villes de l'échantillon, selon les effectifs de la police et la gendarmerie nationales.

Pour tester l'hypothèse d'un effet de substitution entre les effectifs de PM et de PN, nous avons donc pour la première fois analysé ces statistiques via des modèles économétriques en données de panel. L'intuition consiste à tester si les évolutions des effectifs de police municipale au niveau local sur les cinq années d'observation sont en moyenne corrélés à celles dans la police nationale. Nous estimons donc une régression en panel à effets fixes de la forme :

$\log(PM_{it}) = \alpha_i + \theta_t + \beta_1 \log(PN_{it}) + \varepsilon_{it}$, où PM représente les effectifs de la police municipale et PN les effectifs de la police et la gendarmerie nationales, pour la commune i au cours de l'année t .

Que les effectifs de police soient mesurés en logarithme ou en niveau, les estimations montrent un lien statistiquement significatif et négatif entre les deux variables. D'après la spécification log-log reportée dans la première colonne du Tableau 2, le coefficient β_1 estimé est de -0,20, ce qui indique qu'une baisse de 10% des effectifs de PN est en moyenne associée à une hausse de 2,0% des effectifs de PM (p-value = 0,011). Quant à la spécification en niveau, elle suggère de manière cohérente qu'une baisse de 10 unités des effectifs de PM coïncident avec une hausse de la PM de près de 0,4 agents municipaux (p-value = 0,002).

	Régression log-linéaire		Régression linéaire	
	Coefficient	P-value	Coefficient	P-value
PN	-.1960	0.011	-.0365	0.002
Constante	4.0204	0.000	63.3722	0.000
Effets fixes Ville	X		X	
Effets fixes Année	X		X	
R2 ajusté within	0.0385		0.0651	
between	0.4679		0.7683	
overall	0.4549		0.7533	
Nombre des observations	270		270	

Tableau 2 : résultats des estimations des coefficients de régressions, modèle log-linéaire et linéaire.

Il est à noter que ces régressions par effets fixes n'épuisent pas les sources d'endogénéité potentielles. On peut par exemple penser que des évolutions locales de la délinquance influent à la fois sur les effectifs de PM et de PN, conduisant à un biais de variable omise. Mais dans cette hypothèse, il est particulièrement notable que le coefficient B1 obtenu soit tout de même négatif alors qu'un tel biais jouerait à la hausse sur B1. De plus, les régressions par effets fixes ne permettent pas d'éliminer le biais de simultanéité ou de causalité inverse : en l'espèce, nos estimations ne disent pas si ce sont les effectifs de PM qui s'ajustent à la hausse pour compenser une baisse de la PN (le désengagement de l'État serait une contrainte à laquelle s'adaptent les communes) ou si c'est l'État qui réagit localement au développement des PM.

Il convient également de mentionner qu'en dépit des tendances révélées par les données de la Cour des Comptes concernant ces 54 villes ayant une police municipale, ni l'évolution des effectifs de la PN, ni des dépenses consacrées aux missions des forces de sécurité ne montrent une diminution au niveau national. Au cours de la même période, les effectifs de la PN ont augmenté de 5,1%, de 209 683 en 2014 (316 par 100 000 habitants) à 220 305 en 2018 (329 par habitants). Quant aux dépenses consacrées aux missions des forces de sécurité, la France a enregistré une hausse de 11% : de 20 048 millions d'euros en 2014 (1,6% des dépenses totales ; 302 euros pour 100 000 habitants) à 22 189 millions d'euros en 2018 (1,7% des dépenses totales ; 331 euros pour 100 000 habitants) (Insee, 2021). Ces tendances sont censées continuer dans ces prochaines années aussi, comme la loi de programmation et d'orientation du ministère de l'Intérieur prévoit une augmentation des emplois (7 412 postes de policiers et gendarmes créés entre 2023 et 2027) et des crédits également (4,8 milliards d'euros de crédits supplémentaires pour la PN et 3,3 milliards d'euros de crédits pour la GN par rapport à 2022) : avec l'objectif de doubler la présence des policiers et gendarmes sur la voie publique d'ici 2030 (Cour des comptes, 2023).

Quoi qu'il en soit, nos résultats économétriques suggèrent qu'il existe bien une forme de substitution entre les effectifs de PM et de PN au niveau local, ce qui ne peut que nuire aux complémentarités potentielles qui peuvent exister entre ces deux forces de sécurité.

3. Pourquoi une police municipale à Paris ? Une analyse de la délinquance, de la victimation et des attentes des habitants

Après s’être tenus à l’écart de la création d’une police municipale, les dirigeants de la Ville de Paris ont changé leurs intentions en faveur de la mise en place d’un tel service dans les années récentes. Se référant aux promesses électorales de la campagne municipale de 2020, c’est la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés qui a élargi les compétences du maire de Paris en matière de police, permettant à la ville de se doter d’une police municipale pour la première fois depuis la Commune de Paris. Cette police municipale parisienne devra atteindre un effectif de 3000 policiers municipaux d’ici la fin du mandat de la maire en 2026 (au lieu des 3400 initialement prévus), et ainsi devenir la plus importante force de police municipale en France.

Le projet de la mairie de Paris est de créer une « police municipale de tranquillité publique », qui entre dans la catégorie des polices de proximité et de prévention. Du moins, les trois axes principaux de ses missions vont dans ce sens : lutter contre les incivilités, veiller à la tranquillité publique au « plus près du citoyen » et réguler les déplacements, protéger les piétons et cyclistes. Pour cela, les agents ne disposent pas d’armes létales, mais sont équipés de bâtons de défense et de gaz lacrymogènes, et visent un travail en complémentarité avec la police nationale (Cour des comptes, 2020). Pour assurer une exemplarité déontologique, un comité d’éthique a également été mis en place au moment de sa création, tout comme un observatoire de tranquillité publique qui est chargé de rendre compte aux habitants de Paris des actions de la police municipale.

Pour voir comment les tendances de la délinquance, de la victimation et du sentiment d’insécurité peuvent influencer le choix des communes de mettre en place une police municipale, on peut s’appuyer sur deux types de sources : les statistiques des services de police et de gendarmerie, et les enquêtes de victimation. Faisant confiance aux victimes, les enquêtes de victimation, qui existent en France depuis des années 1980,⁷ produisent des connaissances

⁷ Dans la deuxième moitié du siècle précédent, nous constatons des changements importants dans la mesure de la délinquance et du sentiment d’insécurité. Cela provient surtout des Etats-Unis, où c’est le dernier domaine de sciences sociales à témoigner une « révolution des statistiques du gouvernement » dans les années 1960 : décrédibilisées après la Grande Dépression, les statistiques administratives ont commencé à être complétées ou remplacées par les enquêtes sur échantillon. En France, une première enquête de victimation a été menée par le Cesdip (Centre des recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales.) au milieu des années 1980, mais c’est juste à partir de 1996 qu’un module de victimation était intégré dans les sondages réguliers de l’Insee (Zauberman, 2015). Depuis 2007, l’Insee

supplémentaires aux chiffres des forces de l'ordre, en pouvant par exemple exclure le biais de l'activité policière, qui est fortement influencée par les instructions, les changements des priorités de la hiérarchie (comme le montre Mainsant (2008) à travers son analyse sur la répression du proxénétisme en France), ou même les exigences budgétaires (Makowsky et Stratmann, 2011). Cependant, elles ne peuvent pas concerner les infractions sans victimes directes ou de nature consensuelle ou conspiratoire (la vente des stupéfiants, les fraudes fiscales, etc.), et ne sont pas nécessairement adaptées à l'enregistrement des événements les plus rares ou sensibles (ex. agressions commises par un proche) ; il n'est pas évident pour toutes les victimes d'entrer dans les échantillons de ces sondages⁸ (Didier, 2015 ; Zauberman, 2015).

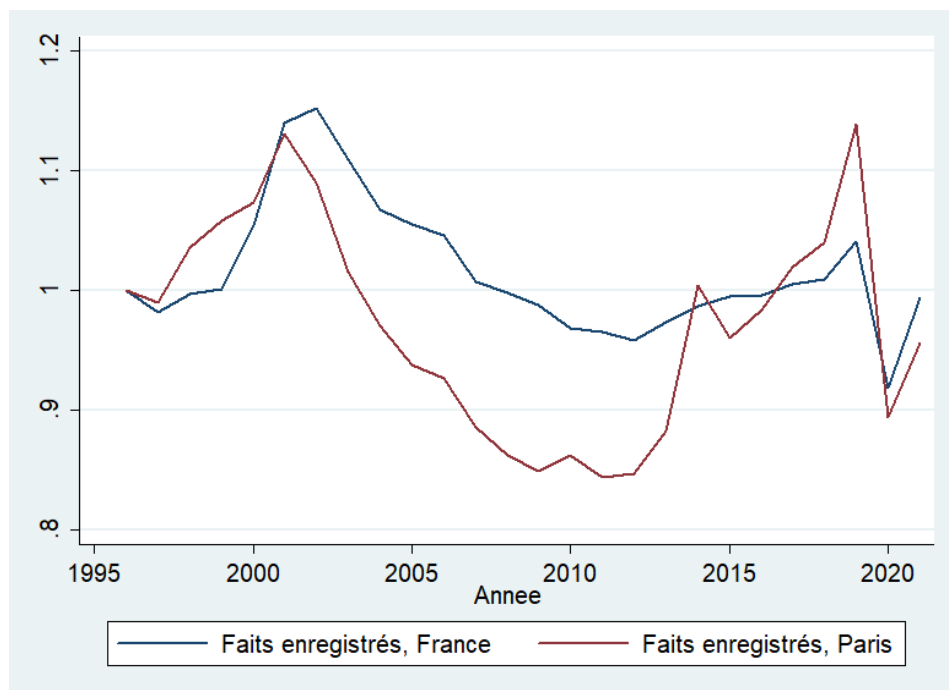
3.1. Volume et types d'infractions constatées par la police et la gendarmerie

Depuis 1972, les services de police et de gendarmerie nationales comptabilisent les faits de la délinquance dans la nomenclature « Etat 4001 », comprenant 107 catégories d'infractions. Les principales données rendues accessibles aujourd'hui par le Service Statistique Ministériel de la Sécurité Intérieure (SSMSI) sont les statistiques départementales enregistrées depuis janvier 1996.

Comme le montre le Graphique 1, entre 1996 et 2021, le volume de faits enregistrés n'a pas changé considérablement, ni pour Paris (276 159 faits en 1996 contre 263 945 en 2021), ni pour la France Métropolitaine (3 556 493 faits en 1996 contre 3 533 683 en 2021). En revanche, les évolutions conjoncturelles sont plus marquées à Paris, avec une forte diminution entre 2001 et 2011 (-25% des faits), suivi d'un rebond massif entre 2011 et 2019, jusqu'au début de la crise sanitaire de la Covid-19 (+35% des faits). Ce même rebond n'était pas aussi marqué pour la France métropolitaine, où le nombre des faits enregistrés en 2019 reste très inférieur au niveau record des années 2001-2002 (-17% des faits entre 2002 et 2012, +9% des faits entre 2012 et 2019).

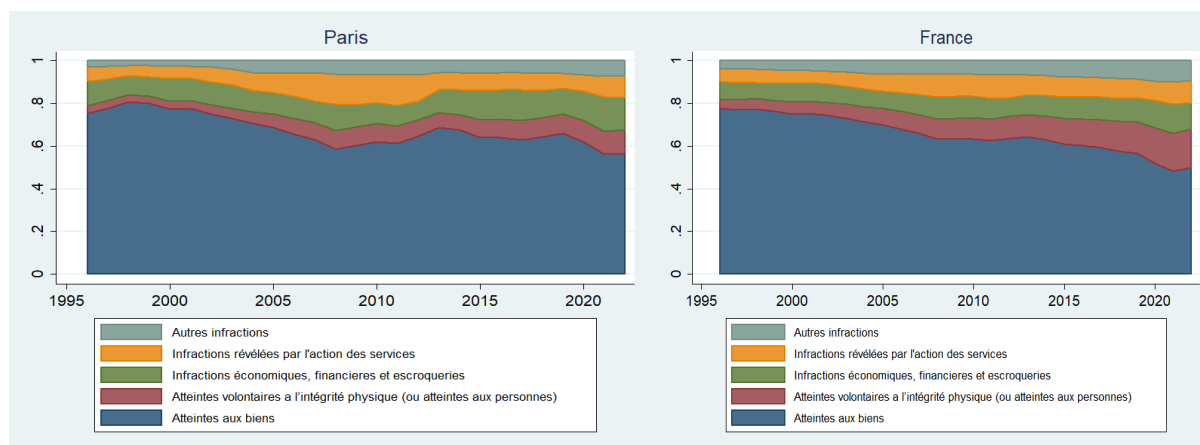
conduisait une enquête de victimation autonome (Cadre de vie et sécurité, CVS), que l'Insee a été contraint d'abandonner en raison des limites budgétaires en 2022, mais qui se poursuit sous le pilotage du service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), avec une première collection de données au premier semestre de 2022, sous le nouveau nom d'enquête Vécu et ressenti en matière de sécurité (VRS) (ministère de l'Intérieur et des Outre-Mer, 2022).

⁸ Par exemple, Zauberman (2015) souligne le fait que certaines victimations émergent plus difficilement que d'autres : ainsi sont les agressions par un proche ou les agressions sexuelles, dont il est difficile pour la victime de parler ; ou, dans d'autres cas, des problèmes moins graves qui peuvent être difficiles à rappeler. Parfois il n'est pas évident non plus que les victimes puissent faire le lien entre leurs vécus personnels et les étiquettes proposées par un sondage. Enfin, la répartition de la criminalité est inégale au sein de la population et les échantillons standards peuvent ne pas inclure les populations vulnérables, pourtant exposées.



Graphique 1 : Faits de délinquance enregistrés par les services de police et de gendarmerie nationale en France et à Paris – variations par rapport à 1996, jusqu'en 2021.

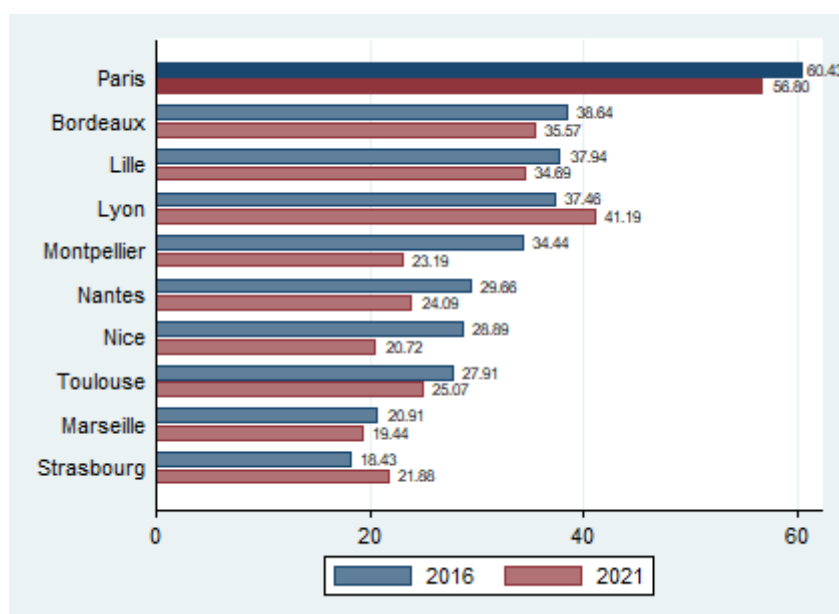
A Paris, la forte augmentation des faits constatés dans les années 2010 est due en grande partie aux atteintes aux biens (en particulier les vols sans violence)⁹, qui représentent toujours en 2021 56% des faits enregistrés alors que leur part est bien plus faible et décroissante en France métropolitaine (48% en 2021 contre près de 75% en 1996).



⁹ Les vols sans violence ont connu une augmentation de 56% à Paris entre 2011 et 2021, contre 2% pour la France métropolitaine.

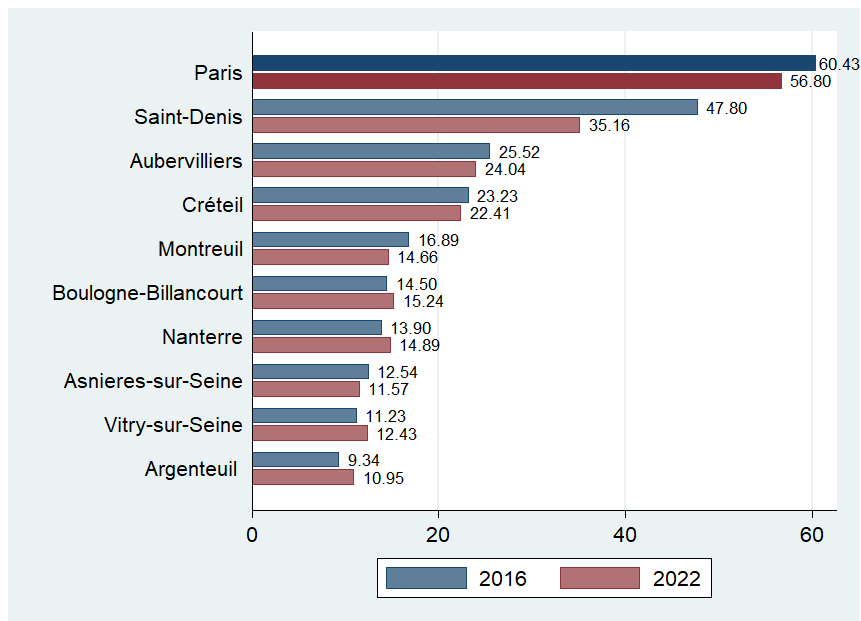
Graphique 2 : Composition par grands types d'infractions des faits enregistrés par les services de police et de gendarmerie nationale, à Paris (gauche) et en France (droite), 1996-2021.

Le Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) met également depuis peu à disposition des statistiques municipales annuelles de la délinquance enregistrée par la police et la gendarmerie nationale, depuis 2016, pour 12 indicateurs¹⁰ des crimes et délits. Ces statistiques témoignent de taux de délinquance relativement élevés à Paris, par rapport aux autres grandes villes de France ou de la région (Graphique 3-4). Cela est dû en grande partie aux vols sans violence contre des personnes dont le taux par habitant est de loin le plus élevé pour Paris en 2022 (57 pour 1000 habitants), suivi par Lyon (41) et Bordeaux (36). A l'exception de la ville de Saint Denis, les vols sans violence sont également bien plus élevés à Paris que dans les grandes villes de la banlieue parisienne (d'un facteur x2 à x5), comme le montre le Graphique 4.



Graphique 3 : Taux pour mille habitants des vols sans violence, rapportés par le SSMSI sur une échelle communale, en 2016 et 2021 – les 10 plus grandes villes de France.

¹⁰ Autres coups et blessures volontaires, cambriolages de logement, coups et blessures volontaires, coups et blessures volontaires intrafamiliaux, destructions et dégradations volontaires, violences sexuelles, vols avec armes, vols d'accessoires sur véhicules, vols dans les véhicules, vols de véhicules, vols sans violence contre des personnes, vols violents sans arme.



Graphique 4 : Taux pour mille habitants des vols sans violence, rapportés par le SSMSI sur une échelle communale, en 2016 et 2021 – les 10 plus grandes villes d’Île-de-France.

3.2. Victimation, sentiment d’insécurité et cadre de vie

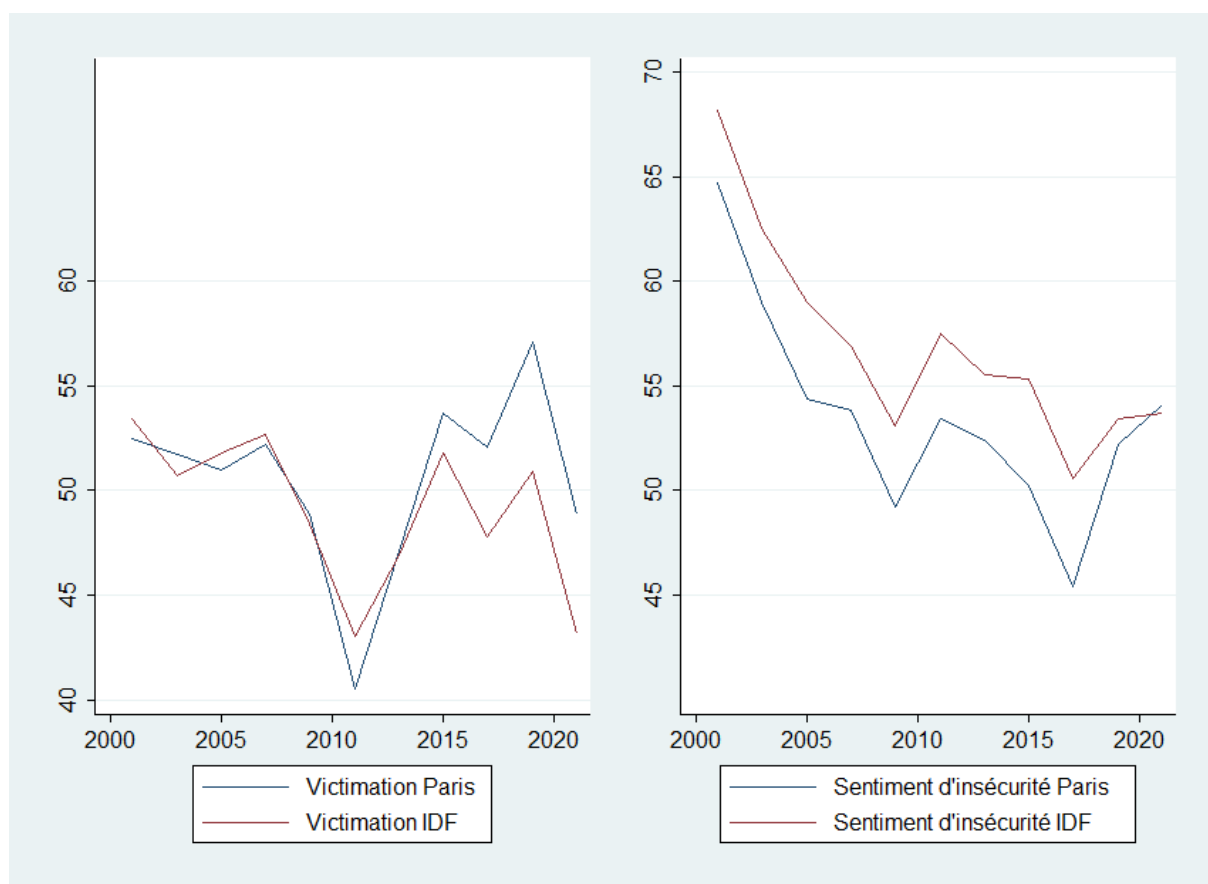
Les statistiques de police ont le défaut de se concentrer sur les seules infractions constatées et enregistrées par les services de police et de gendarmerie. Or, une partie des infractions ne sont jamais détectées ou rapportées aux autorités, via un dépôt de plainte par exemple. Pour contourner cette limite, l’Institut Paris Région réalise tous les deux ans depuis 2001 une enquête de victimation régionale, l’enquête « Victimation et sentiment d’insécurité en Île-de-France ». Celle-ci vise à mesurer les victimations réellement vécues par les franciliens, leur sentiment d’insécurité ainsi que leurs perceptions de leur cadre de vie et des nuisances auxquelles ils sont confrontés dans leur quotidien. Cette enquête originale permet donc d’obtenir des informations sur les perceptions des habitants en matière de tranquillité et de sécurité dans les différents départements d’Île-de-France, en consultant un échantillon d’environ 10 500 résidents (dont 2 050 à Paris). Par opposition aux enquêtes de victimation de l’Insee et du SSMSI, celle-ci est la seule à produire des résultats représentatifs à l’échelle des départements (ainsi, nous puissions nous concentrer sur Paris plutôt que sur son unité urbaine).

Les enquêtes de victimation de l’Institut Paris Région confirment que l’une des particularités de Paris est son taux de victimation élevé, qui s’accompagne paradoxalement d’un sentiment d’insécurité relativement faible (Graphique 5). Toutefois, ce paradoxe n’est pas spécifique, la littérature internationale ayant également montré que les taux de criminalité et les perceptions de la sécurité ne sont pas très corrélés (Duffy et al, 2008 ; Rukus et al., 2016).

Selon les deux dernières enquêtes (2019, 2021) de l'Institut Paris Région, la capitale connaît les niveaux de victimation les plus élevés de la région : Paris se trouve légèrement devant la Seine-Saint-Denis, avec 48,9% de ses habitants ayant subi des atteintes personnelles ou visant des biens appartenant à leurs ménages (par suite d'une baisse de 8,2 points de pourcentage depuis 2019, probablement due aux restrictions liées à la crise sanitaire). Jusqu'à cette diminution, il existait une nette tendance à la hausse depuis 2011, en cohérence avec les faits enregistrés par la police et la gendarmerie. Cette surexposition à la victimation des Parisiens s'explique certainement par le rôle de capitale-région de la ville (une ville-monde), mais aussi par sa polarisation et son tissu social déchiré, caractérisé par le manque de logements abordables, la concentration des populations défavorisées dans des zones délabrées, généralement avec une tension supplémentaire due à l'accélération de la gentrification des quartiers ouvriers (Clerval, 2021).

Paradoxalement, le sentiment d'insécurité¹¹ a toujours été nettement inférieur à la moyenne régionale entre 2001 et 2019 (écart de près de 5 points de pourcentage), mais s'en est approché en 2019 et l'a même légèrement dépassé pour la première fois lors de la dernière enquête portant sur les années 2020-2021. Pour Paris, ce taux était de 54,1% lors de la dernière mesure, ce qui reste bien inférieur à celui de 2001, premier point de données de l'enquête, malgré une tendance à la hausse depuis 2017. Autre paradoxe également mesuré par l'Institut Paris Région, seulement 35,6% des Parisiens trouvent que la présence policière est insuffisante (contre une moyenne régionale plus élevée de 37,3%) ; et la délinquance n'occupe que la troisième position parmi les préoccupations principales des habitants (18,7%), très nettement derrière la pauvreté (46,0%), mais aussi derrière le chômage (19,9%) à Paris.

¹¹ Dans les enquêtes de l'Institut Paris Région, cet indicateur rassemble les personnes qui se retrouvent dans au moins une de ces situations : sujettes à la préoccupation « sécuritaire » et/ou qui ont peur au domicile, dans le bus, le train, le métro, le RER, le tramway, et/ou d'être seul dans leur quartier le soir.



Graphique 5 : victimations et sentiment d'insécurité, à Paris contre la moyenne régionale, entre 2001 et 2021.

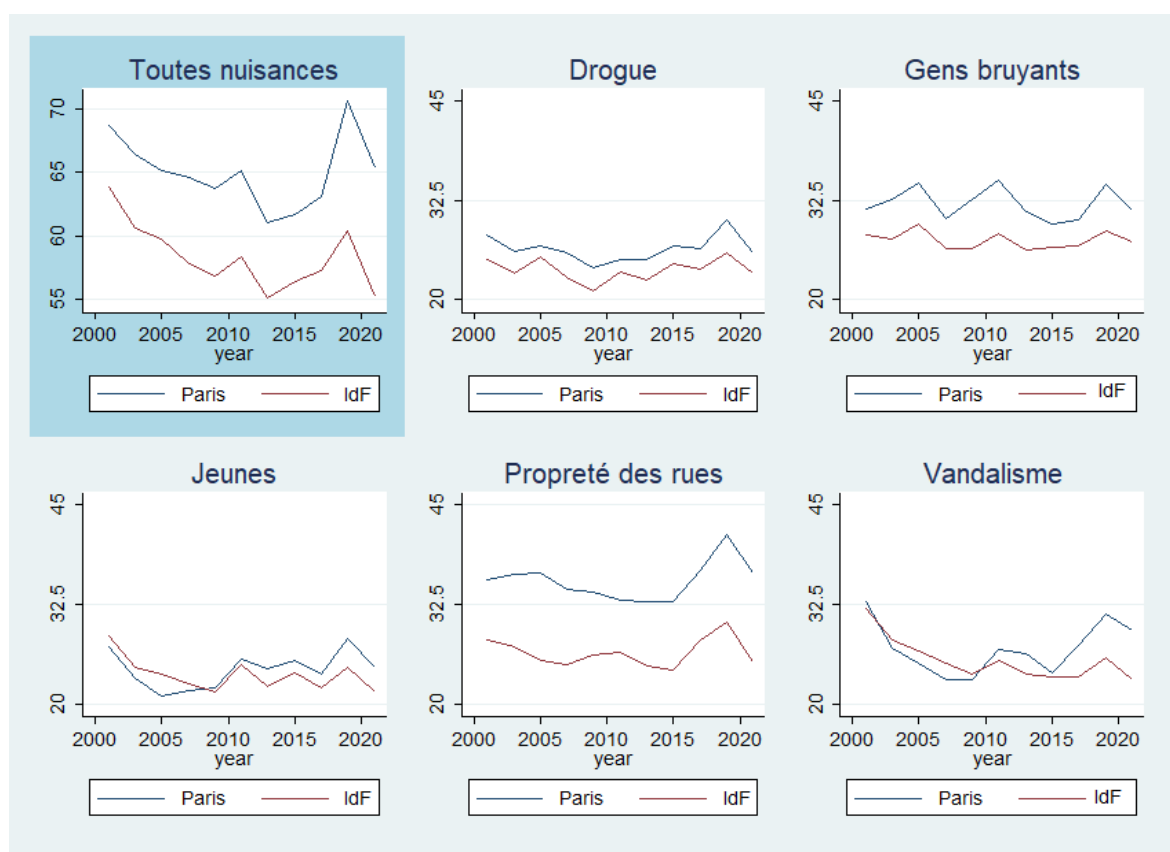
Enfin, les enquêtes de victimation de l'Institut Paris Région s'intéressent aussi au cadre de vie, et aux nuisances qui lui portent atteinte. C'est dans ce domaine que les opinions mesurées à Paris témoignent d'une insatisfaction beaucoup plus forte que dans les autres départements de la région : toutes nuisances confondues, la part des habitants de Paris souffrant d'une nuisance en 2021 (65,3%) dépasse la moyenne régionale de 10 points de pourcentage. En particulier, les Parisiens font part de leur mécontentement à l'égard de la propreté des rues (36,5% contre 25,3% en Ile-de-France) et du bruit (31,2% contre 27,3% en Ile-de-France). Les niveaux de nuisance sont désormais plus élevés que la moyenne régionale pour chaque catégorie, comme le montre le Graphique 6.

	Paris (% ; 2021)	Ile-de-France (% ; 2021)
Toutes nuisances	65,3	55,3
Drogue	25,9	23,4

Gens bruyants	31,2	27,3
Jeunes	24,7	21,5
Propreté	36,5	25,3
Vandalisme	29,2	23,1

Tableau 2 : Pourcentage des enquêtés citant ces nuisances.

En testant la significativité statistique des différences de moyenne sur l'ensemble des enquêtes bisannuelles via des tests de Student, nous trouvons des écarts significatifs au seuil de 1% entre Paris et le reste de l'Ile-de-France en matière de nuisances sur les drogues, le bruit, la propreté et également pour toutes les nuisances confondues. Ces observations sont cohérentes avec la proposition de loi portant création d'une police municipale à Paris, qui justifie la création d'une police municipale en faisant référence à la dégradation de l'espace public, en raison des incivilités, rixes, nuisances et pollutions.¹²



¹² « Dans de trop nombreux quartiers de Paris, l'espace public est fortement dégradé : les incivilités commises, les rixes récurrentes, les nuisances et pollutions de toutes sortes portent atteinte à la tranquillité, la propreté, la salubrité des lieux, suscitant une insécurité croissante chez les Parisiens. » (Assemblée nationale, 2020)

Graphique 6 : nuisances dans les départements d'Ile-de-France entre 2001 et 2021.

Ces résultats rejoignent les observations de Zauberman (2015), qui a également montré que les Parisiens étaient plus enclins à dénoncer des problèmes de voisinage qu'à exprimer des « crispations sécuritaires » punitives ou xénophobes (ex. vouloir supprimer les allocations familiales aux parents de jeunes délinquants, reprocher à la justice de trop bien traiter des délinquants, attribuer l'insécurité à un excès d'immigrés, etc.). Ceci est également vrai à l'intérieur de Paris : Jardin et al. (2021) offre une classification de la victimation et du sentiment d'insécurité. Selon les auteurs, Paris est composé des territoires sûres de la bourgeoisie (7^e, 8^e, 16^e arrondissements) et ceux des classes supérieures (ex. 1^{er}, 15^e, 17^e), avec de rares victimations et peurs du crime ; et d'autres arrondissements dans le nord-est et le sud-est de la capitale (ex. 13^e, 18^e, 19^e, 20^e), avec en général une population moins riche, où les résidents sont fortement exposés aux victimations, mais gardent des préoccupations sécuritaires nettement plus faibles qu'ailleurs. Ces différentes physionomies des arrondissements suggèrent également que la police municipale parisienne doit adapter ses réponses à un éventail d'attentes et de besoins à travers la ville.

4. Quelle police municipale à Paris ? Les déterminants d'une police efficace et légitime

Le contexte local de délinquance, de victimation et de nuisances semble pouvoir justifier l'introduction d'une police municipale à Paris centrée sur la tranquillité publique. Pour autant, quels sont les facteurs clés pour en faire une force de sécurité largement acceptée par la population et efficace dans ses missions ? Cette question est d'autant plus importante que, comme on l'a vu dans la section 3, les Parisiens avaient plutôt tendance à considérer les effectifs de police comme suffisants avant même l'arrivée des policiers municipaux. De plus, les besoins et les attentes des habitants ne sont potentiellement pas les mêmes d'un quartier ou d'un arrondissement à l'autre.

Si la Mairie de Paris a toujours mis en avant la volonté d'associer efficacité et légitimité dans la mise en place de sa police municipale, la littérature scientifique indique justement que ces deux notions sont étroitement liées en matière de police (Ren et al., 2005). Plus précisément, trois critères sont souvent jugés fondamentaux pour des relations police-population de qualité : confiance, légitimité et justice procédurale (Roché, 2017). La recherche internationale fournit également des résultats utiles sur de nombreux éléments pratiques et organisationnels d'une

force de police, comme le dimensionnement de ses effectifs, la répartition des moyens sur le territoire, le recrutement et la formation des policiers, ou encore leurs modes d'action et leur équipement.

4.1. Le dimensionnement des forces de police

Dans la littérature sur l'économie du policing, l'impact de l'augmentation des effectifs de la police sur la délinquance est l'une des questions les plus étudiées. Ce sujet est également particulièrement important pour la ville de Paris, car sa police municipale est déjà la plus grande force locale en France, et prévoit d'atteindre 3000 policiers, soit l'un des taux par habitant les plus élevés sur tout le territoire. Une telle présence, qui ne semblait pas particulièrement attendue par les Parisiens selon les enquêtes, pourrait générer des effets potentiellement contreproductifs.

Sur cette question de la taille des effectifs, les travaux des économistes empiriques ont généralement abouti au résultat d'une relation négative entre les niveaux de police et la criminalité dans une zone donnée. Derrière cet effet, l'un des arguments principaux est fondé sur la théorie utilitariste, qui part du principe que la présence de la police augmente le coût attendu de la criminalité et dissuade ainsi les infractions dans le calcul coût-bénéfice des délinquants. Mais un autre mécanisme théorique passe par l'effet de neutralisation (*incapacitation*) : les effectifs de police plus importants peuvent augmenter le nombre d'arrestations et donc réduire mécaniquement la criminalité en empêchant les délinquants de commettre d'autres infractions pendant leur période de garde à vue ou de détention (Mastrobuoni, 2019). L'impact de la taille des forces de police sur la réduction de la criminalité est étayé par différentes preuves empiriques. Observant le taux de criminalité en général, Evans et Owens (2007) trouvent qu'une augmentation de 1% du nombre de policiers fait baisser le taux de criminalité jusqu'à par 1%, et d'autres chercheurs ont également montré des tendances similaires dans les analyses plus étroites, se focalisant sur certains crimes. Selon Weisburst (2019), cette même augmentation par 1% entraîne une baisse de 1,3% dans le cas des crimes violents, et 0,7% dans le cas des crimes contre la propriété ; et Chalfin et al. (2022) estiment que cela mène à une baisse entre 1.1 – 2.5% pour la victimisation des Noirs par homicide, et 1.4 – 4.4% pour celle des Blancs.

Cependant, outre le nombre d'agents de police, c'est leur présence et leur visibilité dans l'espace public qui pourrait être le facteur déterminant en matière de dissuasion des infractions, car la visibilité amène plus directement les délinquants potentiels à prendre en compte la présence policière comme un signal de risque plus élevé d'arrestation. Les études dans ce domaine ont ainsi généralement observé des baisses de délinquance à la suite d'un « choc » de présence supplémentaire d'agents de police et de patrouilles (après le déclenchement d'alertes terroristes par exemple). Outre l'impact dissuasif, il a également été suggéré qu'une présence policière accrue peut également être corrélée à l'évaluation positive de la police par les résidents (Lai et Zhao, 2010).

Néanmoins, certaines questions méthodologiques ont été soulevées pour nuancer ces conclusions, ou pour avertir des erreurs potentielles. De la même manière que pour la plupart des sujets criminologiques, Masera (2022) souligne que l'identification de l'impact de la police sur la criminalité est soumise aux biais de causalité inverse, de simultanéité, et de variables omises. Les problèmes de simultanéité découlent du fait que les facteurs de dissuasion sont également affectés par la criminalité et qu'ils sont généralement mis en place en réponse aux évolutions du taux de criminalité. L'autre problème de spécification, celui des variables omises, est dû à des facteurs affectant les taux de criminalité autres que les variables de police.

Finalement, la manière dont ces effectifs de police peuvent améliorer le bien-être des citoyens dépend largement de la façon dont ils sont déployés dans l'unité géographique concernée. Facchetti (2023) l'a montré à travers le cas d'un changement lié à l'austérité à Londres, qui a maintenu la taille des forces de police mais a fermé 70% des commissariats. La distance accrue augmente le coût du dépôt de plainte, ce qui entraîne une diminution de la dénonciation des délits non violents, et augmente le temps de réponse, réduisant in fine l'efficacité de la police. Globalement, d'après les données empiriques de Londres, la centralisation des forces de police dans quelques commissariats diminue l'impact de la police sur le bien-être des citoyens. Il s'agit d'une constatation intéressante pour la police municipale de Paris, où certaines divisions territoriales (14^e et 15^e) partagent une même station.

4.3. Recrutement et composition des effectifs

Outre la taille des forces de police, leur composition a également un impact sur l'application de la loi, mais aussi sur les relations avec la population. Alors que les organisations policières rencontrent des difficultés à recruter des agents et à les retenir dans une période de crise de

légitimité policière (Wilson et al., 2010), une autre difficulté qui émerge est de parvenir à une composition de la force de police qui favorise la coopération avec les citoyens (« community policing »). À cet égard, les deux caractéristiques dont le rôle a été le plus mis en avant sont le genre et l'ethnicité des agents (Masera, 2022).

La question du genre

La police est traditionnellement un métier masculin. En France en 2019, la part des femmes n'est ainsi que de 21% que ce soit dans les polices municipales ou dans la police nationale,¹³ selon l'Insee (contre 57% en moyenne dans la fonction publique de l'État) (Insee, 2021). La réduction des déséquilibres de genre au sein des forces de police peut avoir de multiples avantages, tels que l'amélioration de la perception de la police par le public. Aux Etats-Unis, Ba et al. (2021) trouvent que les agents féminins ont tendance à moins recourir à la force, ce qui conduit à une amélioration de la qualité des interactions avec les groupes minoritaires en particulier. Cette amélioration des relations peut avoir des avantages cruciaux, car la meilleure représentation des femmes dans la police conduit à des taux plus élevés de signalement des agressions subies par les femmes – augmentant ainsi la probabilité de détecter les infractions, au moins pour certains types, et améliorant par conséquent l'efficacité de la police en matière de dissuasion dans ces domaines. De manière empirique, l'impact des agents de police féminins sur la dissuasion de la criminalité a été prouvé notamment concernant les cas de violence domestiques (Miller et Segal, 2019). La diversité de genre au sein des forces de police peut également susciter une perception publique positive en matière d'application équitable de la loi et d'équité procédurale. L'étude de Novich et al. (2018) sur les gangs de San Francisco montre qu'une police composée d'une grande majorité d'agents masculins risque d'être perçue comme injuste dans l'application de la loi, et les membres de gangs perçoivent que les agents masculins ciblent les membres masculins au détriment des membres féminins.

Pourtant, recruter des femmes dans une profession à la tonalité masculine s'avère difficile en pratique (Raganella et White, 2004 ; Novich et al., 2018). Traditionnellement composées d'hommes blancs, la police a commencé à intégrer des femmes dans ses forces à partir des années 1970 aux États-Unis. Dans ce domaine, il n'y a pas de différence majeure par rapport à la France, où de la même façon, une vague de féminisation de la police a eu lieu à partir de la fin des années 1960, dans la ligne de mai 68 et le développement d'un féminisme d'État actif,

¹³ 20,7% dans la police nationale et 21,3% dans les polices municipales.

rendu possible par l'harmonisation des statuts de la Préfecture de Police et de la Sûreté Nationale (Pruvost, 2008).

Pour surmonter les difficultés de recrutement liées à la perception masculine de la profession, Novich et al. (2018) souligne l'importance de la manière dont les femmes sont traitées dans les organisations policières : le harcèlement, l'ostracisme social et le manque de statut peuvent constituer un obstacle et limiter les possibilités d'évolution de carrière auxquelles elles s'attendent. Cela peut conduire au phénomène du « tuyau qui fuit », c'est-à-dire l'abandon des femmes des professions dominées par les hommes ou des institutions genrées, et rendre difficile même le maintien en poste des personnes déjà embauchées : l'échec de l'embauche, du maintien et de la promotion des femmes dans l'institution chargée de l'application des lois peut entraîner des coûts au niveau de l'agence, de la communauté et de la société également (Shelley et al., 2011). C'est pourquoi l'expérience des agents féminins dans les services de police, tels que la police municipale de Paris, doit être étudiée et suivie.

La question de l'origine ethnique

L'origine ethnique des policiers fait l'objet de recherches depuis plusieurs décennies, avec l'idée qu'une « bureaucratie représentative » qui partage les attributs et les identités de la population fournit un meilleur service au public, en particulier vis-à-vis des groupes marginalisés (Ba et al., 2022). Mais au-delà de l'argument de la représentativité, ce sujet est également d'intérêt car des discriminations raciales et ethniques ont été largement démontrées dans le travail des polices, aux États-Unis (Doleac, 2022) comme en France (Jobard, 2022).

Tout comme dans le cas du genre, la meilleure représentation des minorités raciales dans la police a un impact sur les relations avec la communauté et peut réduire le recours à la force. Ba et al. (2021) démontrent qu'aux États-Unis, les policiers noirs et hispaniques ont beaucoup moins recours à la force (et procèdent à beaucoup moins de contrôles et d'arrestations), en particulier à l'encontre des résidents noirs. De plus, dans une étude antérieure, McCrary (2007) avait montré que dans le cas des policiers noirs, cette diminution des arrestations n'avait aucun effet néfaste sur les taux de criminalité.

La représentation des différentes origines ethniques au sein des forces de police peut également améliorer les relations entre la police et la population en raison d'une meilleure connaissance des problèmes et des personnes par les agents issus des minorités (Smith, 2003), et par une meilleure coopération des citoyens avec la police (Kirk et al., 2012). Chenane et Wright (2021)

montrent que la présence de policiers noirs fait baisser les taux de criminalité violente (sur la base d'une étude portant sur 8 980 quartiers aux États-Unis). En outre, leurs résultats suggèrent que c'est en particulier dans les quartiers d'immigrés que la plus grande diversité des policiers réduit la criminalité, probablement grâce à une meilleure légitimité perçue dans ces quartiers.

Toutefois, atteindre cette diversité ethnique peut s'avérer compliqué. Donohue (2021) identifie quatre domaines qui influencent le recrutement d'agents issus de minorités : l'organisation et les prédictors externes, les motivations et attitudes, les stratégies du recrutement et les obstacles lors du processus de sélection. L'auto-sélection des candidats est un exemple des difficultés rencontrées, l'organisation étant moins attrayante pour les personnes issues d'une minorité ; et cela peut également conduire à la sélection de membres du groupe qui ont des opinions atypiques par rapport aux membres de la communauté.

Pour augmenter la représentativité des policiers malgré ces difficultés, des quotas à l'embauche ont par exemple été instaurés aux États-Unis à la suite de procès pour discrimination à partir de 1969. Grâce à ce vaste programme de discrimination positive, il y a eu une convergence entre les villes ayant fait l'objet d'un litige et les autres, et une croissance de la part de l'emploi des Noirs estimée à environ 10 points de pourcentage, sur une période de 25 ans. Néanmoins, ces quotas n'ont pas eu d'effet notable sur la performance des polices et les taux de criminalité ne semblent pas avoir été affectés par ces programmes (McCrary, 2007).

4.2. Les stratégies d'allocation des ressources policières

En plus de la question de la taille et de l'équipement d'une force de police, l'allocation des ressources policières sur le territoire a également un impact sur l'efficacité de l'application de la loi, dépendant des gains en termes de réduction de la criminalité et les coûts en termes de perte de légitimité (Owens et Ba, 2021). En économie du droit, il a été démontré que la concentration des ressources policières sur un sous-groupe (même aléatoire) d'une population de contrevenants potentiels à la loi peut avoir des avantages intrinsèques par rapport à un effort général d'application, sur la population totale de contrevenants potentiels : le gain de dissuasion obtenu dans un groupe peut en effet surpasser la perte dans le groupe où l'effort de répression est réduit, dans certaines conditions (Lando et Shavell, 2004). Pour allouer au mieux les ressources policières, plusieurs stratégies ont été étudiées, notamment les stratégies basées sur les lieux et celles basées sur les problèmes, en prêtant attention aux effets de retour (« backfire effects ») générés au fil du temps.

Apparue dans les années 1980, l'une des premières stratégies étudiées a été le *hot-spot policing* : parfois aussi appelé *place-based policing*, c'est une stratégie de policing qui concentre des ressources policières sur les unités géographiques où la criminalité se manifeste principalement (Weisburd et Telep, 2014).¹⁴ Derrière cela, on trouve l'idée de « la loi de la concentration du crime¹⁵ », qui affirme que la majorité de la criminalité est concentrée dans une minorité de lieux (Weisburd, 2015). Cette concentration est en effet observée pour certains types de délinquance, comme le trafic des stupéfiants (Sherman, 1995).

Il est confirmé que l'allocation des ressources policières à cette minorité de lieux peut dissuader la criminalité à court terme dans une unité micro-géographique donnée : la méta-analyse de Braga et al. (2019) montre que 62 des 78 tests dans 65 études ont fait état de réductions notables de la criminalité (ou des troubles à l'ordre public) dans les lieux concernés. Cependant, les impacts du hot spot policing sont plus difficiles à évaluer à l'échelle de la ville ou à long terme, à cause des effets de déplacement qui se produisent lorsque l'incidence du crime est simplement transférée vers d'autres formes, d'autres moments ou d'autres lieux (Reppetto, 1976). Braga et al. (2019) montrent cependant que cet effet de déplacement spatial est faible mais significatif lorsque la stratégie de hot spot policing est appliquée, et Weisburd et Braga (2019) confirment que les effets bénéfiques se dissipent avec le temps, car la stratégie ne vise pas à remédier aux conditions sous-jacentes de la criminalité. Les études affirment également que les actions intensives des polices, telles que les répressions sur les hot-spots, tendent à éroder leur légitimité (Weisburd et Telep, 2014). Selon Kochel (2011), l'impact est potentiellement disproportionné sur les membres des communautés défavorisées, qui ont déjà les pires opinions sur la police : la concentration des tactiques agressives ou intrusives sur leurs quartiers peut nuire à la légitimité de la police sur le long terme.

¹⁴ A noter que les façons de mise en oeuvre de la stratégie du hot spot policing peuvent être très différentes, allant simplement de l'augmentation du temps passé par les agents dans les hot spots jusqu'aux approches plus complexes, comme dans le cas de l'expérience Drug Market Analysis Program (DMAP ; programme d'analyse des marchés de drogues) de Jersey City, New Jersey, qui a compris plusieurs types d'efforts (encouragement de la participation des habitants et commerçants, actions de répression policière, programme d'entretien avec la division de la patrouille du département) (Weisburd et Green, 1995).

¹⁵ « Pour une mesure définie de la criminalité dans une unité micro-géographique spécifique, la concentration de la criminalité se situera dans une fourchette étroite de pourcentages pour une proportion cumulative définie de la criminalité » (Weisburd, 2015, p.138.).

Une autre stratégie, favorisée par rapport au hot-spot policing par la littérature récente (Braga, 2017 ; Weisburd et Braga, 2019), est le problem-oriented policing : cette stratégie vise à réduire la criminalité et le désordre en identifiant et ciblant de manière proactive les problèmes qui en sont à l'origine. Déplaçant l'attention des incidents vers les problèmes, cette stratégie comprend l'identification des problèmes en termes précis, leur étude en détail et l'exploration des solutions alternatives (comme des changements physiques et techniques, par exemple par le biais de l'aménagement urbain, des changements dans la prestation des services gouvernementaux, le développement de nouvelles ressources communautaires, etc.).

La stratégie axée sur les problèmes s'est montrée efficace dans les études empiriques. La méta-analyse réalisée par Weisburd et al. (2010) trouve ainsi un effet significatif mais modeste de cette stratégie sur la dissuasion de la criminalité et du désordre, sur la base de dix évaluations méthodologiquement rigoureuses (portant parfois sur des problèmes proches des compétences de la police municipale parisienne, comme les troubles liés à l'alcool, le vandalisme, les comportements antisociaux, etc.). Braga (2017) confirme aussi que le problem-oriented policing dissuade la criminalité, selon lui encore plus efficacement que le hot spot policing, par exemple en raison des effets de déplacement spatial plus modérés. Selon Weisburd et al. (2010), les effets de retour (« backfire effects ») sont également modérés, voire inexistantes : ils n'apparaissent que lorsque le problem-oriented policing rencontre des difficultés de mise en œuvre.

4.3. La formation des agents

Comme la taille et la composition souhaitées d'une force de police, la formation des agents peut améliorer les relations entre la police et la population et fait donc l'objet d'une attention croissante (Owens et al., 2018 ; Weisburd et al., 2022). C'est notamment le cas dans le domaine des compétences « sociales » d'interaction avec les citoyens et de désescalade, après de nombreux cas controversés d'usage de la force (McLean et al., 2020).

Le sujet des formations présente un intérêt majeur pour la Ville de Paris aussi, souhaitant que sa police municipale travaille dans le dialogue le plus étroit avec les communautés. Pour cela, elle est la seule ville à avoir créé sa propre école des métiers de la sécurité, au printemps 2021 (Paris.fr, 2021), alors que la formation des autres policiers municipaux est assurée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Cette école vise à fournir une formation de base identique à celle du CNFPT, mais en la complétant avec des modules prioritaires dans

le cadre de la formation initiale, tournant autour des discriminations et de problèmes de société (les violences faites aux femmes, les LGBTphobies, le harcèlement de rue, les gestes qui sauvent). D'autres thèmes pertinents pour la Ville sont traités dans le cadre de la formation continue (tels que la consommation du crack, les handicaps, la maltraitance animale, l'antisémitisme, etc.).¹⁶

La littérature académique récente a surtout montré l'utilité des formations à la justice procédurale et à ses différentes composantes (donner la parole, faire preuve de neutralité, traiter les gens avec respect, utiliser des motifs fiables, etc.). Testant les effets d'une formation de 5 jours sur ces composantes de la justice procédurale, Weisburd et al. (2022) constatent une amélioration significative en matière de connaissances et de comportements chez les agents ayant suivi la formation, ceux-ci étant in fine moins susceptibles de procéder à des arrestations. Les résultats sont également très prometteurs en ce qui concerne la perception de la police par les citoyens : les habitants situés dans des quartiers où les policiers n'ont pas reçu la formation sont nettement plus susceptibles de les considérer comme « harcelants ». Enfin, cette étude trouve même une réduction statistiquement significative du taux de criminalité, de l'ordre de - 14%. La recherche d'Owens et al. (2018), basée sur une expérience randomisée à Seattle, confirme que de tels programmes de formation à la justice procédurale diminuent la probabilité pour les policiers de résoudre les incidents par des arrestations ou par le recours à la force.

La formation permet également de transmettre la culture d'une organisation policière, la culture jouant un rôle crucial dans le travail et les comportements quotidiens des agents, et constituant parfois un obstacle à la mise en œuvre des réformes (Paoline III, 2003). Dans leurs recherches sur les formations sur le terrain, Adger et al. (2022) constatent que le comportement ultérieur d'un recruté en matière d'application de la loi est façonné par son agent de formation sur le terrain pendant trois ans après la fin de la formation. Ils apportent également des preuves empiriques rigoureuses soutenant l'hypothèse que le recours à la force par la police peut être efficacement combattu en changeant la culture policière par des formations sur le terrain.

4.4. Equipement en armes et en technologies

Les outils desquels les agents sont équipés impactent également le comportement et la performance d'une police, ainsi que ses relations avec la population. C'est notamment la

¹⁶ D'après mon entretien avec Anne Lhopital, directrice de l'école des métiers de la sécurité de la Ville de Paris, le 19 juin 2023.

question de l'armement qui demeure très présente dans les débats autour de la police municipale parisienne, et qui constitue un point de divergence important entre les polices municipales. Alors que près de 58% des policiers municipaux en France disposent d'armes à feu et que 20% n'ont aucune arme¹⁷, les agents parisiens sont équipés d'un bâton de défense, d'une bombe lacrymogène, d'une paire de menottes et d'un gilet pare-balles. Quant aux choix technologiques de cette police municipale, les caméras individuelles feront partie des équipements, mais sont pour le moment en phase d'expérimentation.

L'armement des polices

La tendance au durcissement des polices municipales en France (Mucchielli, 2017) et le taux croissant des agents armés rendent le sujet de l'armement de plus en plus pertinent, tant dans la recherche que dans les politiques et les discours publics. A Beauvais par exemple, un référendum a eu lieu sur l'armement de la police municipale (Malochet, 2021), et le sujet est également très présent dans les débats municipaux et les interventions en conseil municipal (Freyermouth, 2013). L'encadrement juridique, qui facilite de plus en plus cette escalade en matière d'armement, ajoute à l'importance du sujet : le projet de loi relatif à la sécurité publique adopté le 16 février 2017 a assoupli les règles d'ouverture du feu pour les policiers municipaux, en plus de les autoriser à procéder à des « palpations de sécurité » dans certains cas (Mucchielli, 2017). À l'échelle internationale également, la visibilité accrue des unités de police lourdement armées a permis d'attirer l'attention sur le sujet, en particulier aux États-Unis, lors de la guerre contre la drogue ou à la suite du retrait des guerres d'Irak et d'Afghanistan, qui a libéré d'importantes quantités de matériel militaire (Mummolo, 2018 ; Masera, 2022).

Les principales préoccupations soulevées par ces armements sont notamment l'érosion de la confiance (Mummolo, 2018), et la hausse des comportements violents que la réception d'équipements militaires peut entraîner. Delehanty et al. (2017) montrent par exemple qu'aux États-Unis, le programme 1033 de mise à disposition d'équipements militaires excédentaires aux agences locales est associé à une augmentation locale des morts de civils. De même, des études expérimentales au Royaume-Uni montrent que les agents armés génèrent des réponses affectives négatives, en particulier dans le cas des groupes ethniques noirs et mixtes (Yesberg et al., 2021 ; Yesberg et Bradford, 2023). De plus, les impacts du recours à la force, incité par la réception d'armes lourdes, dépassent les domaines de la criminalité et des relations entre la

¹⁷ Chiffres de 2020 issus de : <https://www.vie-publique.fr/eclairage/286543-polices-municipales-effectifs-plus-importants-mais-plus-de-missions>

police et la population : selon Ang (2021), le recours à la force par la police à Los Angeles augmente le taux d'abandon scolaire et les troubles émotionnels chez les lycéens, et exacerbe ainsi les inégalités ethniques dans le système éducatif.

Face à ces préoccupations, les défenseurs de la police armée estiment que les menaces contre les agents augmentent, en particulier la menace terroriste comme l'a montré en France le double meurtre de Magnanville en 2016 (Mouhanna, 2017). Selon Masera (2022), l'utilisation d'équipements militaires est souvent justifiée aussi par le fait que les criminels utilisent également des équipements de qualité militaire, ce qui rend la police incapable de surveiller les zones contrôlées par les gangs par exemple – toutefois, cet argument est particulièrement difficile à faire valoir dans le contexte d'une police de proximité et de la tranquillité publique.

De plus, plusieurs articles publiés récemment sont arrivés à la conclusion que la militarisation de la police (par les armes létales) n'a pas l'impact escompté sur la protection des agents de police et la réduction de la criminalité (Mummolo, 2018 ; Masera, 2021). Selon Masera (2021), contrairement à l'argument souvent cité dans les débats politiques, la militarisation de la police diminue même la sécurité des agents : aux États-Unis, la militarisation entraînerait 12 440 agressions de policiers et 2 653 blessures de policiers par an. Cela pourrait être dû au fait que des policiers armés s'engagent dans des opérations plus agressives et dangereuses, dépassant les capacités des forces de l'ordre traditionnelles (opérations « SWAT » aux États-Unis). L'étude de Masera (2021) confirme également que les homicides commis par la police augmentent avec la militarisation ; et si la criminalité diminue parfois (comme suggéré par l'étude de Bove et Gavrilova, 2017), c'est en raison d'un effet de déplacement vers les zones voisines.

Les avantages de la militarisation ne sont donc pas évidents même dans le cas des polices répressives, et le sont encore moins dans le cas des polices préventives de tranquillité publique.

L'utilisation de caméras dans le travail de la police

Les services de police intègrent de plus en plus de technologies, comme celles de la vidéo, pour accroître l'efficacité de leur travail. La logique est similaire à celle expliquée dans le cas de l'augmentation de la visibilité de la police : avec les caméras de surveillance, les délinquants perçoivent un coût attendu plus élevé pour commettre un crime, en raison d'une plus grande probabilité d'être arrêté. Cette hypothèse semble être soutenue par des preuves empiriques,

comme l'étude de Priks (2015) qui a estimé à 25% la réduction des infractions planifiées (surtout les vols) dans le métro de Stockholm après l'introduction de la vidéosurveillance. Cependant, des effets de déplacement ont une fois de plus été détectés. Pour la police municipale de Paris, dont la protection routière est l'une des activités centrales, l'utilisation des caméras s'avère intéressante dans ce domaine notamment, ces technologies étant présentes depuis longtemps dans le contrôle des déplacements (un système de vidéo-verbalisation est mis en place pour sanctionner les infractions sur la voirie à Paris depuis 2018). Toutefois, l'impact sur les infractions semble moins évident dans ce cas que pour d'autres types de délits, car les conducteurs peuvent conduire plus prudemment uniquement dans les zones filmées, ce qui peut diminuer l'efficacité des caméras à réduire les accidents de la route (Gallagher et Fisher, 2020 ; Masera, 2022).

Les caméras piétons sont un autre outil qui a gagné en importance, et les maires ont la possibilité d'en équiper les agents des polices municipales, en vertu de l'article L.241-2 du code de la sécurité intérieure. En juillet 2023, la maire de Paris a également obtenu l'autorisation de la préfecture de Police de Paris de doter la police municipale de 700 caméras piétons, après les tests effectués les mois précédents. Portées par les agents pendant leur service, les caméras piétons améliorent la redevabilité (*accountability* ; la capacité de rendre des comptes) et la transparence du travail policier, et peuvent même conduire à une diminution de l'usage de la force par les policiers et des plaintes de la part des citoyens (Ariel et al., 2015). Comme ces éléments renforcent la confiance, la volonté des citoyens de signaler les délits est également améliorée par l'équipement des agents de police de caméras piétons : cela a été prouvé par Ariel (2016), dans les rues résidentielles à faible densité de criminalité de Denver, aux États-Unis. Toutefois, aux avantages de la transparence des activités de la police s'ajoutent nécessairement une surveillance accrue, la caméra et son microphone enregistrant un large éventail d'événements autour de l'agent de police. Cela peut susciter des inquiétudes en matière de droits civiques (notamment liées à la violation de la vie privée) et exacerber le profilage injuste ou inexact des personnes appartenant aux groupes vulnérables (les sans-abris, les sans-papiers, etc.) (Mateescu et Rosenblat, 2016).

4.5. La participation citoyenne / le « community policing »

La légitimité étant un facteur important d'efficacité des polices, leur fonctionnement démocratique (y compris l'égalité de traitement des citoyens, la redevabilité face à l'État et la

population, etc.) et l'implication des communautés locales sont devenus des sujets importants dans la littérature, au niveau français et international. Avec le problem-oriented policing et la justice procédurale, le « community policing » est considéré comme un pilier important du bon policing au 21^{ème} siècle (Weisburd et Braga, 2019). Le community policing est défini comme la reconnaissance et l'acceptation de la communauté¹⁸ pour influencer la philosophie, la gestion et la prestation des services de police (Murphy et Muir, 1985). Un tel engagement nécessite de s'éloigner de la lutte contre la criminalité, de renforcer la décentralisation et la communication bidirectionnelle entre la police et les citoyens, et implique également le passage d'une patrouille réactive à des stratégies axées sur les problèmes (Skogan, 1990 ; Skogan et Hartnett, 2019). Le concept est d'une importance majeure pour la police municipale de Paris, qui entend créer un lien très direct avec les habitants en accord avec les engagements de la Ville pour la démocratie participative (Paris.fr, 2019).

Aux États-Unis, c'est après les années 1970 que la centralisation des dispositions relatives aux services publics, y compris les services de police, a été remise en question. Ostrom (1983) a plaidé en faveur d'une approche polycentrique du policing, pour mieux utiliser les connaissances localisées et générer une meilleure structure d'incitations. Menant des tests empiriques sur le sujet à Indianapolis, Chicago, Grand Rapids, Nashville-Davidson County, et St. Louis, elle a conclu que les habitants des communes indépendantes étaient plus satisfaits des services de police que ceux des grandes régions consolidées. Cela a porté un coup à la croyance que la consolidation et la centralisation des services étaient la seule façon de fournir efficacement des services publics aux citoyens ; en conséquence, à partir des années 1980, le soutien en faveur des solutions délocalisées et participatives, comme le community policing, s'est accru.

Sur le plan international, les premiers efforts de mise en œuvre du community policing ont été considérés comme fructueux, et de nombreux avantages ont été démontrés, en particulier en ce qui concerne l'attitude des citoyens envers les services de police (Boettke et al., 2016). Cependant, les impacts du community policing sur la réduction de la criminalité semblent être limités selon la méta-analyse de Gill et al. (2014), et les résultats sont encore moins encourageants dans les pays moins riches, où l'impact sur la confiance reste même à prouver

¹⁸ Définie dans le sens traditionnel et classique, comme des personnes vivant dans une même zone géographique et y entretenant des interactions et des relations sociales significatives (Bradshaw, 2008))

(Blair et al., 2021). Pour identifier les raisons de tels résultats mitigés, Skogan (1995) fait valoir que les difficultés sont dues par exemple à la crainte des individus de subir des représailles s'ils signalent des activités criminelles, et à l'hostilité préexistante entre la police et les communautés pauvres et minoritaires. En plus des agents qui ont une tendance à « choisir » leurs populations cibles, la participation volontaire implique aussi une autosélection, qui favorise l'écoute des membres les moins marginalisés d'une communauté (propriétaires, résidents de longue date, généralement blancs (Skogan et Williamson, 2008)) – soulevant la possibilité de résultats inéquitables et d'effets néfastes.

En France, l'augmentation de la participation des citoyens dans le domaine de la sécurité semble particulièrement difficile, s'agissant d'un domaine typiquement régalien, dans un Etat très centralisé (Mouhanna, 2019 ; Malochet, 2021). Cette centralisation ne fait guère de place aux citoyens dans la gouvernance de la sécurité, car la structure policière hautement hiérarchisée valorise l'obéissance aux ordres plutôt que la réponse aux demandes des citoyens, risquant ainsi de négliger certains aspects des polices démocratiques (Monjardet, 1996 ; Bonner, 2020).

Toutefois, la « coproduction de la sécurité » est devenue le principe organisationnel dominant en France. Mais même si cela contribue à la démonopolisation de cette fonction régalienne (Roché, 2004 ; Mouhanna, 2019), cela permet aux pouvoirs publics de maintenir une position dominante et de garder le contrôle sur la participation citoyenne, qui reste donc un élément complémentaire de l'organisation et de la stratégie. Parmi les rares exemples de participation citoyenne, on peut citer les enquêtes de victimation, qui constituent une forme très minimale de participation, ou les référendums locaux (par exemple celui sur l'armement de la police municipale de Beauvais, finalement ignoré par la mairie) (Malochet, 2021). Plus récemment, la notion de « continuum de sécurité » a été mise en avant (notamment avec la loi dite sécurité globale), mais cela porte plutôt sur la coopération des forces de l'État, des polices municipales et du secteur privé (Malochet et Maduraud, 2021), sans penser à élargir la vision sur la participation citoyenne.

Les forces de police municipales, même si elles visent à travailler plus étroitement avec la population et peuvent avoir leurs propres politiques, n'ont pas ou peu augmenté la participation des communautés sur le fond. Cela n'est pas seulement dû au fait qu'une partie d'entre elles continue à privilégier une approche répressive ou même participe au processus de durcissement (Mucchielli, 2017). Il faut aussi noter que les agents municipaux disposent de beaucoup moins de pouvoirs que leurs homologues nationaux, notamment en matière judiciaire, et doivent

s'inscrire dans la légitimité top-down accordée par l'État central (Mouhanna, 2019). Bien qu'ils puissent introduire des moyens innovants pour obtenir la contribution directe des citoyens, cela ne permet pas aux habitants de participer réellement aux choix de politiques mises en œuvre, et les modes de gouvernance de sécurité restent très institutionnelles (Malochet, 2021). Quant à la police municipale de Paris, les méthodes mises en œuvre pour l'instant pour encourager la participation des citoyens (totems, comité d'éthique, rapport des activités par l'Observatoire de la tranquillité publique) visent également la collecte d'informations et la transparence, plutôt qu'une association des habitants plus directe aux prises de décision.

5. Conclusion

Le développement progressif des polices municipales depuis les années 1980, avec la marge de manœuvre laissée aux municipalités pour les concevoir en fonction des spécificités locales, a entraîné des différences considérables entre elles. Avec sa police municipale, Paris a décidé de s'inscrire dans un modèle préventif et de mettre en place une police de tranquillité publique, agissant dans la plus grande proximité avec la population sur des missions clairement distinguées de celles de la police nationale. Si l'implication des « communautés » s'est avérée difficile en France aussi, et que les polices municipales tendent vers une approche plus répressive et interventionniste au niveau national, la mairie de Paris a fait un ensemble de choix initiaux visant à encourager la proximité avec les citoyens, et à renforcer la transparence.

À Paris, la création de la police municipale s'est déroulée dans un contexte de taux de délinquance relativement élevés (surtout en matière d'atteintes aux biens comme on l'a vu), qui ne s'accompagnent pas d'un sentiment de sécurité élevé ou d'une insatisfaction à l'égard de la présence policière. Cependant, depuis les années 2010, les habitants de la capitale témoignent de façon récurrente et notable de niveaux de nuisances de tous types plus élevés que dans les autres départements de la région (en matière de drogue, de bruit, de propreté ou encore de vandalisme). Cela peut soutenir le choix de la mairie de cibler les atteintes à la « qualité de vie » avec sa police municipale, mais les impacts peuvent aller au-delà de ce domaine. La présence policière accrue dans l'espace public peut en effet également dissuader d'autres types de délits, et alléger la police nationale de certaines tâches.

Toutefois, un des enjeux principaux de cette nouvelle police municipale est d'éviter une éventuelle confusion des compétences. Comme nous l'avons montré, il existe une relation négative significative entre les effectifs communaux de la police nationale et les effectifs des

polices municipales. Ce résultat doit alerter, car un désengagement de l'État pourrait exercer une pression sur les polices municipales pour qu'elles se substituent à la police nationale et prennent en charge davantage de missions (notamment répressives), ce qui rendrait difficile le maintien de la relation de complémentarité, visée par la police municipale parisienne.

Après avoir passé en revue la littérature internationale sur l'impact d'une série de facteurs sur l'efficacité du travail de la police (en termes de dissuasion et de légitimité), nous pouvons comparer la façon dont la police municipale de Paris a été créée avec les recommandations basées sur les expériences internationales. Dans sa politique de recrutement, la police municipale de Paris vise une composition qui reflète au mieux celle de la ville. En effet, il a été démontré que la diversité ethnique et de genre d'une police avait un impact bénéfique sur les relations police-population (et un impact moins clair sur la dissuasion de la criminalité) : mais des mesures doivent être mises en œuvre au-delà du recrutement pour éviter les effets du « tuyau qui fuit », identifiés dans la littérature.

Le fait d'offrir une formation complémentaire à ses agents par sa propre école de sécurité est également défendable, étant donné que des recherches antérieures ont montré un impact de la formation sur les perceptions de la population à l'égard de la police, surtout dans le domaine de la justice procédurale (et les modules supplémentaires de la formation sur la lutte contre les discriminations n'en sont pas indépendants). Concernant l'équipement des agents en armes létales, il ne semble pas souhaitable dans le cas d'une police de tranquillité et de proximité, dont l'efficacité passe d'abord par son acceptation sociale. En ce qui concerne les stratégies d'allocation des ressources, la littérature récente a été plus favorable à une orientation tournée sur la résolution des problèmes (*problem-oriented policing*) plutôt que sur les pointes chaudes des infractions (*hot-spot policing*), notamment pour éviter de nuire aux relations déjà fragiles avec les minorités. L'implication des « communautés », même si elle est difficile dans un domaine traditionnellement régalién, est également mentionnée comme un facteur clé d'une bonne police, mais devrait aller plus loin que le traitement des plaintes.

Alors que la mise en place de la police municipale se poursuit dans les années à venir, il convient également de réfléchir aux critères de son évaluation. La principale justification de sa création ayant été la dégradation de l'espace public, il sera intéressant de mieux comprendre quelles sont les nuisances et les incivilités qui fragilisent la tranquillité dans les différents quartiers. Pour cela, une compréhension détaillée des problèmes de la ville sera nécessaire, y compris les différences entre les arrondissements, qui peuvent être notables en raison des caractéristiques

de Paris mentionnées dans ce chapitre, comme ses fractures sociales, les inégalités de logement, etc. Une fois ce travail réalisé, nous pourrons mesurer l'impact du déploiement progressif de la police municipale sur la tranquillité publique à Paris.

Bibliographie

Adger, C., Ross, M., & Sloan, C. (2022). *The Effect of Field Training Officers on Police Use of Force*.

https://static1.squarespace.com/static/5574b6c0e4b0793b94a3401d/t/61d642132ebcc62a368fb9e2/1641431572103/sloan-ross_fto-training.pdf (Consulté le 20/01/2023)

Ariel, B., Farrar, W. A., & Sutherland, A. (2015). The effect of police body-worn cameras on use of force and citizens' complaints against the police: A randomized controlled trial. *Journal of Quantitative Criminology*, 31, 509-535.

Assemblée nationale (2020). Création d'une police municipale à Paris. Proposition de loi. Consulté le 16 juin 2021, sur https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/alt/creation_police_municipale_paris

Ba, B. A., Knox, D., Mummolo, J., & Rivera, R. (2021). The role of officer race and gender in police-civilian interactions in Chicago. *Science*, 371(6530), 696-702.

Ba, B., Kaplan, J., Knox, D., Komisarchik, M., Mariman, R., Mummolo, J., ... & Torres, M. (2022). Who are the police? Descriptive representation in the coercive arm of government. *Work. Pap., Princeton Univ., Princeton, NJ*. Disponible sur : https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/policing_rep.pdf (Consulté le : 22/03/2023)

Berlière, J. (2018). Étatisation des Polices municipales. Dans : Berlière, J. *Polices des temps noirs: France 1939-1945* (pp. 340-346). Paris: Perrin.

Blair, G., Weinstein, J. M., Christia, F., Arias, E., Badran, E., Blair, R. A., ... & Wilke, A. M. (2021). Community policing does not build citizen trust in police or reduce crime in the Global South. *Science*, 374(6571), eabd3446.

Boettke, P. J., Lemke, J. S., & Palagashvili, L. (2016). Re-evaluating community policing in a polycentric system. *Journal of Institutional Economics*, 12(2), 305-325.

Bonnemaïson, G. (1982). *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité. Rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation française.

Bonner, M. D. (2020). What democratic policing is... and is not. *Policing and society*, 30(9), 1044-1060.

Bove, V., & Gavrilova, E. (2017). Police officer on the frontline or a soldier? The effect of police militarization on crime. *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(3), 1-18.

Braga, A. A. (2017). Hot Spots Policing: Theoretical Perspectives, Scientific Evidence, and Proper Implementation. In: Teasdale, B., Bradley, M. (eds) Preventing Crime and Violence. Advances in Prevention Science. Springer, Cham.

Braga, A. A., Turchan, B. S., Papachristos, A. V., & Hureau, D. M. (2019). Hot spots policing and crime reduction: An update of an ongoing systematic review and meta-analysis. *Journal of experimental criminology*, 15(3), 289-311.

Carrot, G. (1992). *Histoire de la police française. Des origines à nos jours*. Paris, Tallandier.

Chalfin, A., Hansen, B., Weisburst, E. K., & Williams Jr, M. C. (2022). Police force size and civilian race. *American Economic Review: Insights*, 4(2), 139-58.

Chambron, N. (1995). Les polices municipales en France: concurrence, complémentarité ou coopération avec la police nationale?. *Politiques et Management Public*, 13(4), 161-185.

Chenane, J. L., & Wright, E. M. (2021). The role of police officer race/ethnicity on crime rates in immigrant communities. *Race and justice*, 11(1), 3-27.

Clerval, A. (2021). Displacement: cause and consequence of gentrification. *Urban Geography*, 42(8), p. 1054-1057.

Cour des comptes (2020). *Les polices municipales. Rapport public thématique*. Disponible sur : https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-11/20201020-rapport-polices-municipales_0.pdf (Consulté le : 09/03/2023)

Cour des comptes (2023). *Les forces de sécurité intérieure : des moyens accrus, une efficience à renforcer. Notes thématiques*. Disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20230707-note-thematique-Forces-securite-interieure.pdf> (Consulté le : 26/01/2024)

de Maillard, J. & Zagrodzki, M. (2017). Styles de police et légitimité policière. La question des contrôles. *Droit et Société*, 97, 485-501.

Delehanty, C., Mewhirter, J., Welch, R., & Wilks, J. (2017). Militarization and police violence: The case of the 1033 program. *Research & politics*, 4(2).

Didier, E. (2015). Mesurer la délinquance en France depuis 1970. Entre expertise et publicité. *Ethnologie française*, 45, 109-121.

Doleac, J. L. (2022). Racial bias in the criminal justice system. In Buonanno, P., Vanin, P., & Vargas, J. (Eds.). (2022). *A Modern Guide to the Economics of Crime* (p. 286-304.). Edward Elgar Publishing.

Donohue Jr, R. H. (2021). Shades of blue: A review of the hiring, recruitment, and selection of female and minority police officers. *The Social Science Journal*, 58(4), 484-498.

Duffy, B., Wake, R., Burrows, T., & Bremner, P. (2008). Closing the gaps—crime and public perceptions. *International Review of Law, Computers & Technology*, 22(1-2), 17-44.

Evans, W. N. & E. G. Owens (2007). Cops and crime. *Journal of Public Economics* 91(1-2), 181–201.

Freyermuth, A. (2013). L'offre municipale de sécurité : un effet émergent des luttes électorales. Une comparaison des configurations lyonnaise, niçoise, rennais et strasbourgeoise (1983-2001). *Revue internationale de politique comparée*, 20, 89-116.

Gallagher, J., & Fisher, P. J. (2020). Criminal deterrence when there are offsetting risks: Traffic cameras, vehicular accidents, and public safety. *American Economic Journal: Economic Policy*, 12(3), 202-37.

Gill, C., Weisburd, D., Telep, C. W., Vitter, Z., & Bennett, T. (2014). Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction and legitimacy among citizens: A systematic review. *Journal of experimental criminology*, 10, 399-428.

Hough, M. (2013). Procedural justice and professional policing in times of austerity. *Criminology & Criminal Justice*, 13(2), 181-197.

IGA/IGPN/IGGN (2010). *Rapport sur le rôle et le positionnement des polices municipales*. Paris, Ministère de l'Intérieur.

Insee (2021). Insee Références – Sécurité et société. Disponible sur : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5763633> (Consulté le 26/01/2024).

Jardin, A., Préteceille, E., Robert, P. & Zauberman, R. (2021). *Territoires et insécurité en Île-de-France. Déviance et Société*, 45(2), 319-355.

Jobard, F. (2022). Police et racisme. *Pouvoirs*, 181, 85-96.

Jobard, F., de Maillard, J. (2015). *Sociologie de la police: Politiques, organisations, réformes*. Armand Colin.

Kirk, D. S., Papachristos, A. V., Fagan, J., & Tyler, T. R. (2012). The paradox of law enforcement in immigrant communities: Does tough immigration enforcement undermine public safety?. *The Annals of the American academy of political and social science*, 641(1), 79-98.

Kochel, R. T. (2011). Constructing hot spots policing: Unexamined consequences for disadvantaged populations and for police legitimacy. *Criminal justice policy review*, 22(3), 350-374.

Lai, Y. L., & Zhao, J. S. (2010). The impact of race/ethnicity, neighborhood context, and police/citizen interaction on residents' attitudes toward the police. *Journal of Criminal Justice*, 38(4), 685-692.

Lando, H., & Shavell, S. (2004). The advantage of focusing law enforcement effort. *International Review of Law and Economics*, 24(2), 209-218.

Léchenet, A. (2022, 14 novembre). 58 % des policiers municipaux ont une arme à feu. *La Gazette des Communes*. Disponible sur : <https://www.lagazettedescommunes.com/823872/58-des-policiers-municipaux-ont-une-arme-a-feu/> (Consulté le : 01/03/2023)

Mainsant, G. (2008). L'Etat en action : classements et hiérarchies dans les investigations policières en matière de proxénétisme. *Sociétés contemporaines*, 72, 37-57.

Makowsky, M. D., & Stratmann, T. (2011). More tickets, fewer accidents: How cash-strapped towns make for safer roads. *The Journal of Law and Economics*, 54(4), 863-888.

Malochet, V. (2007). *Les policiers municipaux*. Presses Universitaires de France.
<https://doi.org/10.3917/puf.maloc.2007.01>

Malochet, V. (2010). De la « surveillance du bon ordre » au « maintien de l'ordre », l'action des polices municipales en question. *Journal du Droit des Jeunes*, 300(10), 28-31.

Malochet, V. (2022). La pluralisation du policing en France: Logiques d'hybridation, effets de tropisme et enjeux d'articulation. *Sciences & Actions Sociales*, 16, 53-67.

Malochet, V. (2021). La sécurité est-elle vraiment « l'affaire de tous » ? Les limites de la participation citoyenne en France dans un domaine typiquement régalien. *Participations*, (1), 41-71.

Malochet, V., & Ocqueteau, F. (2020). Gouverner la sécurité publique: le modèle français face à la pluralisation du policing. *Gouvernement et action publique*, 9(1), 9-31.

Masera, F. (2021). Police safety, killings by the police, and the militarization of US law enforcement. *Journal of Urban Economics*, 124, 103365.

Masera, F. (2022). The economics of policing and crime. In Buonanno, P., Vanin, P., & Vargas, J. (Eds.). (2022). *A Modern Guide to the Economics of Crime* (p. 286-304.). Edward Elgar Publishing.

Mastrobuoni, G. (2019). Police disruption and performance: Evidence from recurrent redeployments within a city. *Journal of Public Economics*, 176, 18-31.

Mateescu, A., & Rosenblat, A. (2016). Dreams of accountability, guaranteed surveillance: The promises and costs of body-worn cameras. *Surveillance & society*, 14(1), 122-127.

McCrary, J. (2007). The effect of court-ordered hiring quotas on the composition and quality of police. *American Economic Review*, 97(1), 318-353.

McLean, K., Wolfe, S. E., Rojek, J., Alpert, G. P., & Smith, M. R. (2020). Randomized controlled trial of social interaction police training. *Criminology & Public Policy*, 19(3), 805-832.

Miller, A. R., & Segal, C. (2019). Do female officers improve law enforcement quality? Effects on crime reporting and domestic violence. *The Review of Economic Studies*, 86(5), 2220-2247.

Monjardet, D. (1996). Police et pouvoir, la dynamique interne. Dans : D. Monjardet, *Ce que fait la police: Sociologie de la force publique* (pp. 198-229). Paris: La Découverte.

Mouhanna, C. (2019). Local governance in the centralized French system of policing: From co-production to conflict of legitimacy. *European Journal of Criminology*, 16(5), 534-551.

Mucchielli, L. (2017). L'évolution des polices municipales en France: une imitation des polices d'État vouée à l'échec? *Déviance et Société*, 41(2), 239-271.

Mummolo, J. (2018). Militarization fails to enhance police safety or reduce crime but may harm police reputation. *Proceedings of the national academy of sciences*, 115(37), 9181-9186.

Novich, M., Kringen, A. L., & Hunt, G. (2018). "They Can't Search Her": How gender imbalances in the police force contribute to perceptions of procedural unfairness. *Feminist criminology*, 13(3), 260-286.

Ostrom, E. (1983). *Analyzing Institutions for the Delivery of Local Collective Goods*. American Society for Public Administration Meetings, New York, April 16–19, 1983.

Owens, E., & Ba, B. (2021). The Economics of Policing and Public Safety. *Journal of Economic Perspectives*, 35(4), 3-28.

Owens, E., D. Weisburd, K. L. Amendola, and G. P. Alpert (2018). Can you build a better cop? experimental evidence on supervision, training, and policing in the community. *Criminology & Public Policy* 17(1), 41–87.

Paoline III, E. A. (2003). Taking stock: Toward a richer understanding of police culture. *Journal of criminal justice* 31(3), 199–214.

Paris.fr (2021). Tout savoir sur la police municipale. Disponible sur : <https://www.paris.fr/pages/tout-savoir-sur-la-police-municipale-parisienne-16970> (Consulté le 21/09/2022).

Peyrefitte, A. (1977). *Réponses à la violence. Rapport à M. le Président de la République présenté par le comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance*, Paris, La documentation française, 1977, 193 p.

Priks, M. (2015). The effects of surveillance cameras on crime : Evidence from the Stockholm subway. *The Economic Journal*, 125(588), F289-F305.

Pruvost, G. (2008). *De la "sergote" à la femme-flic. Une autre histoire de l'institution policière (1935-2005)*. La Découverte.

Raganella, A. J., & White, M. D. (2004). Race, gender, and motivation for becoming a police officer: Implications for building a representative police department. *Journal of Criminal Justice*, 32(6), 501-513.

Ren, L., Cao, L., Lovrich, N., & Gaffney, M. (2005). Linking confidence in the police with the performance of the police: Community policing can make a difference. *Journal of Criminal Justice*, 33(1), 55-66.

Reppetto, T. A. (1976). Crime prevention and the displacement phenomenon. *Crime & Delinquency*, 22(2), 166-177.

Roché, S. (2004). Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure. *Revue Française de Science Politique*, 54 (1), p. 43-70.

Roché, S. (2017). Trois concepts clés pour analyser la relation police-population: confiance, légitimité et justice procédurale. *Les Cahiers de la Sécurité et de la Justice*, 40 (Dossier 103), 103-111.

Rukus, J., Warner, M. E., & Zhang, X. (2018). Community policing: Least effective where need is greatest. *Crime & Delinquency*, 64(14), 1858-1881.

Shelley, T. O. C., Morabito, M. S., & Tobin-Gurley, J. (2011). Gendered institutions and gender roles: Understanding the experiences of women in policing. *Criminal Justice Studies*, 24(4), 351-367.

Sherman, L. W. (1995). Hot spots of crime and criminal careers of places. *Crime and place*, 4, 35-52.

Skogan, W. G. (1995). *Community participation and community policing*. Center for Urban Affairs and Policy Research, Northwestern University.

Skogan, W. G., & Williamson, T. (2008). An overview of community policing: origins, concepts and implementation. *The Handbook of Knowledge-Based Policing: Current Conceptions and Future Directions*. Chichester: Wiley, 43-57.

Smith, B. W. (2003). The impact of police officer diversity on police-caused homicides. *Policy studies journal*, 31(2), 147-162.

Talandier, M. (2021). Métropolisation et inégalités territoriales. Bilan de trente années de recomposition territoriale. *Regards croisés sur l'économie*, 28(1), 128-136.

Weisburd, D. (2015). The law of crime concentration and the criminology of place. *Criminology*, 53(2), 133–157.

Weisburd, D. et Telep, C.W. (2014). Hot spots policing: What we know and what we need to know. *Journal of Contemporary Criminal Justice* 30: 200– 20.

Weisburd, D., & Braga, A. A. (Eds.). (2019). *Police innovation: Contrasting perspectives*. Cambridge University Press.

Weisburd, D., & Green, L. (1995). Policing drug hot spots: The Jersey City drug market analysis experiment. *Justice Quarterly*, 12(4), 711-735.

Weisburd, D., Telep, C. W., Hinkle, J. C., & Eck, J. E. (2010). Is problem-oriented policing effective in reducing crime and disorder? Findings from a Campbell systematic review. *Criminology & public policy*, 9(1), 139-172.

Weisburd, D., Telep, C. W., Vovak, H., Zastrow, T., Braga, A. A., & Turchan, B. (2022). Reforming the police through procedural justice training: A multicity randomized trial at crime hot spots. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 119(14).

Weisburst, E. K. (2019). Safety in police numbers: Evidence of police effectiveness from federal COPS grant applications. *American Law and Economics Review*, 21(1), 81-109.

Wilson, J. M., Dalton, E., Scheer, C., & Grammich, C. A. (2010). Police recruitment and retention for the new millennium. *Santa Monica, CA: RAND Corporation*, 10. Disponible sur : https://www.researchgate.net/profile/Jeremy-Wilson-16/publication/341299158_Police_Recruitment_and_Retention_for_the_New_Millennium_T

[he_State_of_Knowledge/links/5eb9ee81a6fdcc1f1dd2d1b2/Police-Recruitment-and-Retention-for-the-New-Millennium-The-State-of-Knowledge.pdf](#) (Consulté le : 20/03/2023)

Wilson, J.Q. (1973). *Varieties of Police Behavior*. Harvard University Press.

Yesberg, J. A., Bradford, B., & Dawson, P. (2021). An experimental study of responses to armed police in Great Britain. *Journal of Experimental Criminology*, 17(1), 1-13.

Yesberg, J.A., Bradford, B. (2023). Predictors of Public Reactions to Armed Police: Findings from the UK. In: Farmer, C., Evans, R. (eds) *Policing & Firearms*. Springer, Cham.

Zauberman, R. (2015). Les enquêtes de victimation : Une brève histoire, quelques usages. *Idées économiques et sociales*, 181(3), 8-21.